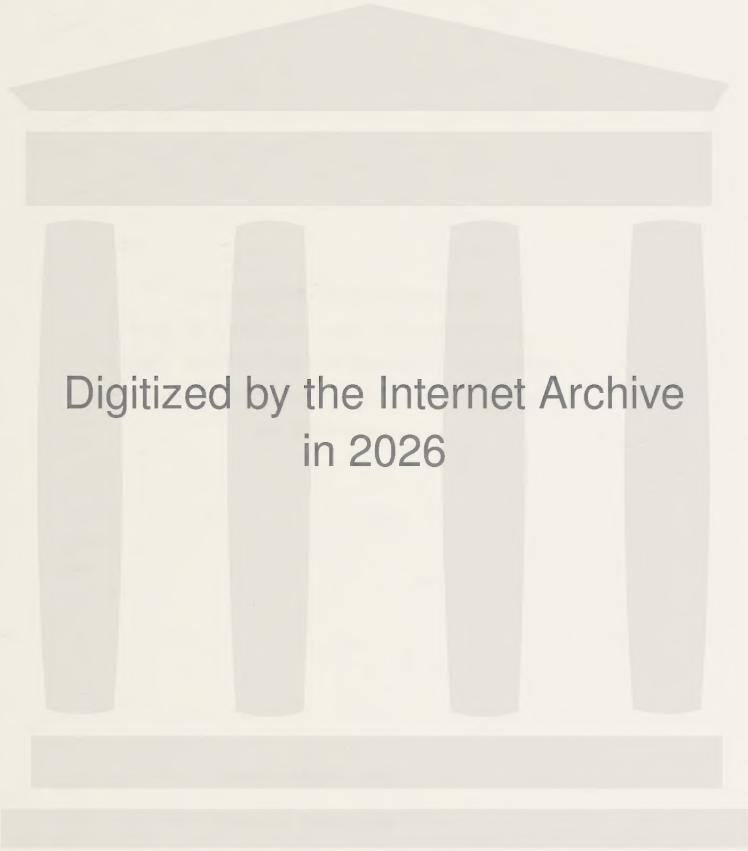


Die Rahmenplanung
und der Rahmenplan nach
Art. 91 a GG

Erwin Kalinna

Diss.
München
1985



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554826_0033

Die Rahmenplanung und der Rahmenplan
nach Art. 91 a GG

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität
zu München

vorgelegt von

Erwin Kalinna

1985

Referent: Professor Dr. Lerche

Korreferent: Professor Dr. Scholz

Tag der mündlichen

Prüfung: 27. Februar 1985

A. Einleitung	1
B. Die Entstehungsgeschichte der Rahmenplanung nach Art. 91 a GG	8
I. Die verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte der Entstehungsgeschichte	8
1. Die bundesstaatliche Ordnung des Grundge- setzes unter den besonderen Bedingungen der Gemeinschaftsaufgaben	8
2. Die verfassungspolitischen und verfassungs- theoretischen Besonderheiten der bundesstaat- lichen Kooperation	14
3. Die Anforderungen an eine sachgerechte ver- fassungsrechtliche Ausgestaltung der bundes- staatlichen Kooperation	23
II. Die Entstehungsgeschichte	27
1. Die Erstellung von Gutachten und Reformkon- zeptionen	29
a. Das Gutachten der "Kommission für Fragen der Finanzreform der Bundesrepublik Deutschland"	29
b. Der Bericht der "Flurbereinigungs- kommission"	33
c. Das Erste Finanzreformprogramm der Bundesregierung	34
2. Die Bund-Länder-Verhandlungen	36

II

a. Die verschiedenen Verhandlungsgremien	36
b. Die unterschiedlichen Positionen von Bund und Ländern	37
c. Die Verhandlungsergebnisse zur Lösung der Probleme des geplanten Art. 91 a GG	40
aa. Die Legaldefinition	40
bb. Die gemeinsame Planung	41
cc. Die gemeinsame Finanzierung	43
dd. Die Beteiligung der Parlamente	46
ee. Durchführung und Einwirkungsrechte Unterrichtungs- und Aufsichtsrechte	47
3. Das Verfahren der Finanzreformgesetzgebung	51

III. Kritische Anmerkungen zur Entstehungsgeschichte 53

1. Der Zwischenbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform	55
2. Der Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform	55.9

C. Der Regelungsgehalt des Art. 91 a GG und der Aus- führungsgesetze

I. Die verfassungsrechtliche Normierung des Be- reichs der gemeinsamen Tätigkeit	56
1. Die Gemeinschaftsaufgaben als Gegenstand der gemeinsamen Tätigkeit	56
a. Die Bedeutung und Funktion der Legal- definition	56
b. Die Legaldefinition und Enumeration der Sachgebiete	59
c. Der Rechtsbegriff der Gemeinschafts- aufgaben	60

2. Der Verfassungsauftrag zur gemeinsamen Rahmenplanung zur Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben	62
3. Die Gesetzgebungskompetenz zur Bestimmung von allgemeinen Grundsätzen	63
4. Der den Ländern verbleibende Bereich autonomer Tätigkeit und Zuständigkeit	65
a. Die Vorplanungen der Länder	65
b. Aufgaben, die keine Gemeinschaftsaufgaben sind	67
c. Die Sperrwirkung der Regelung des Art. 91 a GG im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben	67
d. Die Detailplanung und der verwaltungsmäßige Vollzug	73
II. Das System der Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben	74
1. Das Finanzierungssystem	74
2. Die gemeinsame Finanzierung im Verhältnis zur gemeinsamen Planung	78
3. Kritik im Hinblick auf das System der gemeinsamen Finanzierung	80
a. Die Finanzausstattung der Länder	80
b. Der Finanzausgleich	84
III. Die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben	86
1. Die Detailplanung auf der Grundlage des Rahmenplans	86

2. Der verwaltungsmäßige Vollzug	88
3. Das Unterrichtsrecht von Bundesregierung und Bundesrat	89
4. Die Bedeutung der gesetzlichen Regelung für die Länder	90
5. Die Zuständigkeit für die Rechnungsprü- fung	91

D. Die Einrichtung und das Verfahren der gemeinsamen Rahmenplanung	93
---	----

I. Der Planungsausschuß	94
1. Der Planungsausschuß als neuartiges ver- fassungsrechtliches Institut	94
a. Die verfassungsrechtliche Grundlage	94
b. Die selbständige Entscheidungsbefug- nis	100
c. Die Bedeutung als interföderatives Institut	104
2. Die Organisation des Planungsausschusses	106
a. Die Mitglieder und deren Vertretung	106
b. Die Bildung von Unterausschüssen	108
c. Der Vorsitz und die Einrichtung einer gemeinsamen Geschäftsstelle	109
3. Die Beteiligung von Nichtmitgliedern	112

II. Das Planaufstellungsverfahren	113
1. Die Anmeldungen der Länder und die Vorschläge des Bundes als Grundlage des Planaufstellungsverfahrens	113
a. Die Anmeldungen und Vorplanungen der Länder	113
b. Das Anmeldeverfahren	117
c. Das begrenzte Vorschlagsrecht des Bundes	118
2. Das Widerrufsrecht der Länder	120
3. Die Bedeutung des Sitzlandvorbehalts für den Planungsprozeß	122
4. Das Fortschreibungs- und Anpassungserfordernis	124
III. Die Beschlußfassung des Planungsausschusses	126
1. Der Entscheidungsmodus	126
2. Die verfassungsrechtliche Grundlage der Mehrheitsentscheidung	129
3. Der Einfluß des Sitzlandvorbehalts auf die Mehrheitsentscheidung	130
4. Die Bedeutung des Entscheidungsprinzips für das Planungsverfahren	132
5. Bedenken gegenüber dem Entscheidungsmodus	134
a. Die Bedenken im Hinblick auf die Grundsätze des kooperativen Föderalismus	134
b. Die Auswirkungen des Entscheidungsprinzips auf die Arbeit des Planungsausschusses	136

c. Möglichkeiten der Änderung des Entscheidungsverfahren	138
E. Die Parlamente und die Rahmenplanung	141
I. Das Erfordernis der Beteiligung der Parlamente an der Rahmenplanung	141
1. Die Notwendigkeit einer frühzeitigen Einflußnahme im Hinblick auf die Wahrung des Budgetrechts	141
2. Die Erforderlichkeit der Beteiligung in Bezug auf das Demokratiegebot	143
3. Die Notwendigkeit der Einschaltung der Landtage mit Rücksicht auf die Stellung der Länder in den Planungsausschüssen	144
II. Die Entwicklungsgeschichte der Beteiligung der Parlamente an der Rahmenplanung	146
1. Die mangelnde Berücksichtigung der Beteiligung der Parlamente bei der Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben	146
2. Die Bemühungen der Parlamente im Hinblick auf ihre Beteiligung am Verfahren der Rahmenplanung	149
a. Die Landtage	149
b. Der Bundestag	153
3. Die in der wissenschaftlichen Literatur erhobenen Forderungen zur Beteiligung der Parlamente	155

III. Die Parlamente und die Rahmenplanung	156
1. Die Grenzen der parlamentarischen Beteiligung	156
2. Die verschiedenen Überlegungen zur Beteiligung der Parlamente an der Rahmenplanung	162
3. Die Verbindlichkeit der Rahmenpläne gegenüber den Parlamenten	172
IV. Die Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung der parlamentarischen Beteiligung an regierungsseitigen Planungen	180
1. Zur Frage der gesetzlichen Absicherung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte	180
2. Die Vor- und Nachteile der gesetzlich geregelten Beteiligung der Parlamente an regierungsseitigen Planungen	182
F. Der Rahmenplan	193
I. Der Inhalt des Rahmenplans	193
1. Der Begriff der gemeinsamen Rahmenplanung	193
2. Der Inhalt des Rahmenplans	199
3. Der Standort des Rahmenplans im System der grundgesetzlichen Gewaltenteilung	203

II. Die Verbindlichkeit des Rahmenplans	207
1. Die Außenwirkung des Rahmenplans und seine Verbindlichkeit gegenüber Dritten	207
2. Die Verbindlichkeit des Rahmenplans gegenüber den Planungsausschüssen und deren Mitgliedern	208
3. Die Verbindlichkeit des Rahmenplans gegenüber den Regierungen von Bund und Ländern	210
III. Die Rechtsnatur des Rahmenplans	222
1. Die Rechtsformen der staatlichen Pläne und Planungen	222
2. Die formellen und materiellen Bestimmungsfaktoren der Rechtsform	234
3. Die normativen Rechtsformen	246
a. Das formelle und materielle Gesetz	246
b. Die Rechtsverordnung	256
c. Die Satzung	269
4. Die Rechtsformen der Einzelfallregelungen	279
a. Der Verwaltungsakt und die Planfeststellung	282
b. Der Öffentlich-rechtliche Vertrag	292
5. Die Richtlinienpläne und Regierungsprogramme	301

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

A.	Auflage
a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
Anm.	Anmerkung
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AStrG	Agrarstrukturgesetz - Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" vom 03.09.1969, BGBl. I S. 1573 und vom 23.12.1971, BGBl. I S. 2140
AtomG	Atomgesetz - Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren i.d.F. der Bekanntmachung vom 31.10.1976, BGBl. I S. 3053 und vom 03.12.1976, BGBl. I S. 3281 und vom 28.03.1980, BGBl. I S. 373 und vom 20.08.1980, BGBl. I S. 1556
Aufl.	Auflage
BAnz.	Bundesanzeiger
BayBgm	Der Bayerische Bürgermeister
BayStZtg	Bayerische Staatszeitung
BayVB1	Bayerische Verwaltungsblätter
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung - Haushaltsordnung des Freistaates Bayern vom 08.12.1971, GVBl. S. 433

II

BayHSchG	Bayerisches Hochschulgesetz i.d.F. der Bekanntmachung vom 07.11.1978, GVBl. S. 791, ber. S. 958
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
Bd.	Band
Begr.	Begründung
BGBI. I	Bundesgesetzblatt Teil I
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidung des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BBauG	Bundesbaugesetz i.d.F. der Bekanntmachung vom 18.08.1976, BGBI. I S. 2257, ber. S. 3617
BFStrG	Bundesfernstraßengesetz i.d.F. vom 01.10.1974, BGBI. I S. 2413, ber. S. 2908
BFStrÄndG	Bundesfernstraßenänderungsgesetz
BHO	Bundeshaushaltsordnung vom 19.08.1969, BGBI. I S. 1284 und vom 23.12.1971, BGBI. I S. 2133 und vom 14.07.1980, BGBI. I S. 955
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz - Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge vom 15.03.1974, BGBI. I S. 721, ber. S. 1193
Bl.	Blatt
BR	Deutscher Bundesrat
BR-Dr.	Verhandlungen des Deutschen Bundesrates, Drucksachen
BReg	Bundesregierung
BT	Deutscher Bundestag

BT-Dr.	Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Drucksachen
BV	Verfassung des Freistaates Bayern vom 02.12.1946, BayBS I S. 3 und vom 22.07.1968, GVBl. S. 235 und vom 15.06.1970, GVBl. S. 239 und vom 19.07.1973, GVBl. S. 389
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
VerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
ders.	derselbe
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DStZ	Deutsche Steuerzeitung
DUZ	Die Deutsche Universitätszeitung
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
EK	Enquête-Kommission
Entw.	Entwurf
FinRefGEntw.	Finanzreformgesetzentwurf - Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes vom 30.04.1968, BT-Dr. V/2861
FinRefProgr.	Finanzreformprogramm der Bundesregierung
FN	Fußnote

GBI.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949, BGBI. S. 1
GGO I	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Allgemeiner Teil, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, 1958
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt, hrsg. vom Bundesministerium des Innern
GOPLAAStrG	Geschäftsordnung des Planungsausschusses nach dem Agrarstrukturgesetz
GOPLAHBFG	Geschäftsordnung des Planungsausschusses nach dem Hochschulbauförderungsgesetz
GOPLAWStrG	Geschäftsordnung des Planungsausschusses nach dem Wirtschaftsstrukturgesetz
GVBI.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HBFG	Hochschulbauförderungsgesetz - Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen" vom 01.09.1969, BGBI. I S. 1556 und vom 03.09.1970, BGBI. I S. 1301 und vom 23.12.1971, BGBI. I S. 2140
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz - Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrecht des Bundes und der Länder vom 19.08.1969, BGBI. I S. 1273
h.M.	herrschende Meinung
hrsg.	herausgegeben
i.d.F.	in der Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit

JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JR	Juristische Rundschau
JUS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KE	Kommissionsentwurf
Lfg.	Lieferung
LHO	Landeshaushaltsordnung
LPlG	Landesplanungsgesetz
L'T	Landtag
LT-Dr.	Verhandlungen des Landtages, Drucksachen
LT-NW	Landtag von Nordrhein-Westfalen
m.w.Nachw.	mit weiteren Nachweisen
N.F.	Neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
OVG	Oberverwaltungsgericht

Pla	Planungsausschuß
PlAAstrG	Planungsausschuß für die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küsten- schutzes"
PlAHBFG	Planungsausschuß für die Gemeinschaftsaufgabe "Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hoch- schulen"
PlAWStrG	Planungsausschuß fpr die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruk- tur"
Prot.	Protokoll
Rdnr.	Randnummer
RHO	Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922, RGBl. 1923 II S. 17
ROG	Raumordnungsgesetz vom 08.04.1965, BGBl. I S. 306
S.	Seite
Sp.	Spalte
StAnz.	Staatsanzeiger
StabG	Stabilitätsgesetz - Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 08.06.1967, BGBl. I S. 582
StWG	siehe StabG
StBauFG	Städtebauförderungsgesetz - Gesetz über städte- bauliche Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen in den Gemeinden i.d.F. der Bekanntmachung vom 18.08.1976, BGBl. I S. 2318, ber. S. 3617
Sten. Ber.	Stenographischer Bericht

Tz.	Textziffer
UnivG	Universitätsgesetz Berlin
vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung vom 21.01.1960, BGBl. I S. 1253
v.	vom
Vorbem.	Vorbemerkung
WaStrG	Wasserstraßengesetz
WV	Weimarer Verfassung - Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11.08.1919
WStrG	Wirtschaftsstrukturgesetz - Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" vom 06.10.1969, BGBl. I S. 1861 und vom 05.08.1971, BGBl. I S. 1237 und vom 23.12.1971, BGBl. I S. 2140
ZfParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZfPol	Zeitschrift für Politik
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

A. Einleitung

Gegenstand dieser Darstellung sollen die gemeinsame Rahmenplanung von Bund und Länder nach Art. 91 a GG¹ und der nach diesen Bestimmungen zu erstellende Rahmenplan sein. Die Rahmenplanung ist eine verfassungsrechtlich institutionalisierte Form der bundesstaatlichen Kooperation, die der Verwirklichung der in Art. 91 a Abs. 1 GG geregelten Gemeinschaftsaufgaben dient. Dabei bildet der im Verfahren der gemeinsamen Rahmenplanung jeweils zu erstellende Rahmenplan die Grundlage für die von Bund und Länder gemeinsam zu tragende Finanzierung und für die von den Ländern in alleiniger Zuständigkeit wahrzunehmende Durchführung der zu den Gemeinschaftsaufgaben zählenden Vorhaben und Maßnahmen.²

Die wesentlichen Bestimmungen über das Verfahren und die Einrichtung der gemeinsamen Rahmenplanung sind in Art. 91 a Abs. 3 GG und den dazu ergangenen drei Ausführungsgesetzen³

-
1. Art. 91 a GG wurde durch das 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12.05.1969, BGBl. I S.359, geändert durch das 27. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 31.07.1970, BGBl. I S.1161 in das Grundgesetz eingefügt.
 2. Die Rahmenplanung wird deshalb zu Recht als das eigentliche Kernstück der Neuregelung angesehen, vgl. die Begr. der BReg. zum FinRefGEntw., BT-Dr.V/2861, Tz.271; W.Patzig, DVBl. 1969, S.892; H.Ruhe, DStZ 1969, S.373.
Nach Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr.48 ist die Rahmenplanung das Wesenselement des Zusammenwirkens von Bund und Länder.
 3. Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen" vom 01.09.1969, BGBl. I S. 1556 i.d.F. vom 03.09.1970, BGBl. I S.1301 und vom 23.12.1971, BGBl. I S.2140;
Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" vom 06.10.1969, BGBl. I S.1861 i.d.F. vom 05.08.1971, BGBl. I S.1231 und vom 23.12.1971, BGBl. I S.2140;
Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" vom 03.09.1969, BGBl. I S.1573 i.d.F. vom 23.12.1971, BGBl. I S.2140;

festgelegt, die der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrats aufgrund der in Art. 91 a Abs. 2 GG enthaltenen Gesetzgebungskompetenz erlassen hat. Weiterhin enthält Art. 91 a GG in Abs. 1 die Legaldefinition der Gemeinschaftsaufgaben und die abschließende Aufzählung der der gemeinsamen Rahmenplanungs- und Finanzierungskompetenz unterliegenden Sachgebiete, in Abs. 4 die Regelungen hinsichtlich der Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben und den Haushaltsvorbehalt der Parlamente sowie in Abs. 5 die Festlegung des Unterrichtsrechts von Bundesregierung und Bundesrat hinsichtlich der Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben und der Verwendung der finanziellen Mittel. Die Ausführungsgesetze regeln entsprechend der in Art. 91 a Abs. 2 und 3 GG enthaltenen verfassungsrechtlichen Vorgaben die nähere Bestimmung der zu den Gemeinschaftsaufgaben zu zählenden Maßnahmen und Vorhaben, die allgemeinen Grundsätze für ihre Erfüllung, die Festlegung des Verfahrens und der Einrichtung der gemeinsamen Rahmenplanung sowie die nach Art. 91 a Abs. 4 Satz 3 GG erforderliche Festlegung des Finanzierungsanteils des Bundes hinsichtlich der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes".

Im Rahmen der von der Finanzreform 1969⁴ angestrebten Neuordnung der Finanzverfassung des Grundgesetzes wurden mit den Art. 91 b⁵ und 104 a Abs. 4 GG⁶ neben Art. 91 a GG

4. vgl. zur Finanzreform 1969 auch die Begr. der BReg. zum FinRefGEntw., BT-Dr.V/2861;

5. Art. 91 b GG wurde ebenfalls durch das 21.Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12.05.1969, BGBl.I S.359 eingefügt. Die Art. 91 a und 91 b GG bilden zusammen den mit dem obenerwähnten Gesetz neu in das Grundgesetz eingefügten VIII a. Abschnitt des Grundgesetzes über die "Gemeinschaftsaufgaben".

6. Im Gegensatz dazu ist Art. 104 a Abs.4 GG im X. Abschnitt des Grundgesetzes über das "Finanzwesen" enthalten. Art. 104 a Abs. 4 GG wurde durch das 21.Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12.05.1969, BGBl. I S.359 eingefügt.

zwei weitere Formen der bundesstaatlichen Kooperation in das Grundgesetz eingefügt. Die Form und die Intensität der Zusammenarbeit wurde jedoch in allen drei verfassungsrechtlichen Bestimmungen unterschiedlich ausgestaltet. Während Art. 91 b GG ein fakultatives Zusammenwirken von Bund und Länder im Bereich der Bildungsplanung⁷ und Forschung⁸ aufgrund von Verwaltungsvereinbarungen erlaubt und Art. 104 a Abs. 4 GG dem Bund eine Investitionshilfekompetenz⁹ zur Mitfinanzierung besonders bedeutsamer Investitionen der Länder eröffnet, erfordert die Kooperation im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG aufgrund des in Art. 91 a Abs. 1 GG enthaltenen Verfassungsauftrags zur Erfüllung der

-
7. Auf dem Gebiet der Bildungsplanung wurde die "Kommission für Bildungsplanung" durch Verwaltungsvereinbarung vom 25.06.1970 gebildet. Diese Kommission erstellt einen gemeinsamen langfristigen Rahmenplan für eine abgestimmte Entwicklung des gesamten Bildungswesens sowie mittelfristige Stufenpläne für die Verwirklichung der bildungspolitischen Ziele des Rahmenplans (Bildungsgesamtplan). Zur Feststellung des Finanzbedarfs ist ein Bildungsbudget zu erstellen.
vgl. zum Bildungsgesamtplan bis 1985 (erstellt 1973) und zum Bildungsbudget BT-Dr. 7/1474;
 8. Die Forschungsförderung umfaßt beispielsweise die Rahmenvereinbarung vom 28.11.1975 sowie die dazu ergangenen Ausführungsvereinbarungen wie die sog. "Blaue Liste"; vgl. insgesamt die Broschüre "Gemeinsame Forschungsförderung durch Bund und Länder", hrsg. vom Bundesministerium für Forschung und Technologie;
 9. vgl. zur Frage des Umfangs der Mitwirkungsrechte des Bundes bezüglich der Planungskompetenz und der Erstellung von Bundesprogrammen für den Einsatz der Finanzhilfen des Bundes die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 04.03.1975 (vgl. BVerfGE 39, 96) und vom 10.02.1976 (vgl. BVerfGE 41, 291) sowie Franz Klein, in B.Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 104 a GG, Rdnr. 22 f;
zum Überblick über die Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104 a Abs. 4 GG einschließlich der Finanzhilfen aufgrund von Verwaltungsvereinbarungen vgl. für das Jahr 1978 die Anlage 3 der Dokumentation des Bundesministers der Finanzen, Nr.19/1979 vom 10.10.1979, die zugleich die Höhe und Verteilung auf die einzelnen Länder ausweist;
Die Investitionshilfekompetenz umfaßt auch bedeutsame Investitionen der Gemeinden und Gemeindeverbände, die im Bund-Länder-Verhältnis als Teile der Länder anzusehen sind.

Gemeinschaftsaufgaben und der Institutionalisierung der Rahmenplanung in Art. 91 a Abs. 3 GG ein besonders intensives, auf ständige Kooperation und Koordination bedachtes Zusammenwirken der Beteiligten.

Wegen dieser besonders intensiven Form der Ausgestaltung der bundesstaatlichen Kooperation und der grundgesetzlichen Normierung der Gemeinschaftsaufgaben wurde Art. 91 a GG oftmals als bemerkenswerte verfassungsrechtliche Neuerung¹⁰ bezeichnet. Allerdings war der besondere Regelungsgehalt auch der Anlaß dafür, die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Art. 91 a GG in Zweifel zu ziehen, da diese Bestimmung geeignet erschien, eine strukturelle Veränderung der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes zu bewirken.¹¹ Der Meinungsstreit um die Zulässigkeit der verfassungsrechtlichen Normierung der bundesstaatlichen Kooperation, deren Kernstück die Regelung der Gemeinschaftsaufgaben bilden sollte, begann bereits weit im Vorfeld der Finanzreform 1969 mit der Veröffentlichung des Troeger-Gutachtens¹² und reichte von strikter Ablehnung¹³ über zurückhaltendes Ab-

-
10. so etwa R. Goroncy, DÖV 1970, S.109; W.Henle, DÖV 1968, S. 401; W.Thieme, Föderalismus im Wandel (1970), S.155;
 11. vgl. P.Kistner, Die Bundesstaatsproblematik der Regierungsprogramme und Regierungspläne, in: Speyer-Schriftenreihe Bd. 51 (1973), S. 73 f, 80 f;
 12. Das Gutachten wurde von der 1964 einberufenen "Kommission für die Finanzreform" erstellt. Den Vorsitz führte der damalige Vizepräsident der Deutschen Bundesbank Staatsminister a.D. Dr.Troeger. Das Gutachten wurde dem Bundeskanzler und den Ministerpräsidenten der Länder am 10.02. 1966 überreicht.
 13. G.Kisker, Kooperation im Bundesstaat (1971), S.280 ff; Friedrich Klein, Der Staat 1972, S.308 ff; H.Soell, Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a, in: Forsthoff-Festschrift (1972), S. 397 ff; Ch.Heinze, Kooperativer Föderalismus, in: Forsthoff-Festschrift (1972), S. 119 ff, 135 ff; J.Depenbrock, Überregionale Länderaufgaben, in: Hefermehl-Festgabe (1972), S. 40; H.Dichgans, Vom Grundgesetz zur Verfassung (1970), S. 135 ff;

warten¹⁴ bis hin zu begeisterter Zustimmung¹⁵. Einen der wesentlichen Streitpunkte bildete die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der neuen Institute der Zusammenarbeit von Bund und Länder unter dem Aspekt der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes, wobei vielfach die Vermutung geäußert wurde, daß die vorgesehene verfassungsrechtliche Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben lediglich der Versuch sei, die in der Staatspraxis bis dahin entwickelten parakonstitutionellen Formen der Kooperation von Bund und Länder und den Ländern untereinander zu legalisieren.¹⁶

Wenn auch die verfassungspolitische Forderung¹⁷ nach der Einbindung der bundesstaatlichen Kooperation in die verfassungsrechtliche Ordnung des Grundgesetzes ein gewichtiger Grund für die Inangriffnahme der Finanzreform 1969 gewesen sein mag, so darf dabei doch nicht übersehen werden, daß die Herausbildung der Gemeinschaftsaufgaben die Reaktion

14. W. Weber, DVBl. 1969, S. 415; H. Schäfer, DVBl. 1969, S. 428; W. Leisner, ZRP 1969, S. 14; W. Patzig, DVBl. 1969, S. 892; H. Ruhe, DStZ 1969, S. 373;

15. B. Tiemann, DÖV 1970, S. 166; R. Goroncy, DÖV 1970, S. 109; G. Obert, Bulletin-BReg. (1969) Nr. 65, S. 555 f; W. Thieme, Föderalismus im Wandel (1970), S. 155; W. Henle, DÖV 1968, S. 401;

16. so insbesondere O. Barbarino, Möglichkeiten einer Reform, in: BayStZtg vom 24.09.1971, S. 5; ders., DÖV 1973, S. 19 ff; ders., Entfaltung, in: Speyer-Schriftenreihe Bd. 47 (1971), S. 90 ff;

17. Die Forderung nach einer verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der bundesstaatlichen Kooperation geht auf die Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder vom 10. - 12.06.1963 in Saarbrücken zurück.

der Staatspraxis auf die komplexe bundesstaatliche Struktur mit ihren vielschichtigen gegenseitigen Kompetenzverhältnissen und auf die gewandelte Aufgabenstellung im Bereich der gesamtstaatlichen Strukturprogramme gewesen ist. Die aus dieser Entwicklung gewonnenen Erkenntnisse führten bereits vor der verfassungspolitischen Forderung nach einer Einbindung der Gemeinschaftsaufgaben in die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes zu der verfassungsrechtlich begründeten Diskussion um den aus der amerikanischen Staatsrechtslehre stammenden Begriff des "Kooperativen Föderalismus"¹⁸ und einem sich daran anschließenden differenzierteren Verständnis der bundesstaatlichen Ordnung.¹⁹

Die Regelung des Art. 91 a GG hat durch die verfassungsrechtliche Normierung des Bereichs der gemeinsamen Tätigkeit von Bund und Länder und der Institutionalisierung der Rahmenplanung als einer besonderen Form der bundesstaatlichen Zusammenarbeit dieser Entwicklung Rechnung getragen und dadurch mitgeholfen, in einer Zeit gewandelter Anforderungen an den Staat die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes zu

-
18. vgl. zum Begriff des "cooperative federalism" in den USA U. Scheuner, DÖV 1966, S. 518 f; W. Kewenig, AÖR 93 (1968), S. 433 ff;
H. Ehringhaus, Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika (1971), S. 51 ff;
vgl. zur Anwendbarkeit auf die föderative Ordnung des Grundgesetzes U. Scheuner, DÖV 1962, S. 641 f;
B. Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben (1970), S. 306 ff;
vgl. auch Troeger-Gutachten (1966), Tz. 73 ff;
A. Hüttel, DVBl. 1967, S. 434 ff;
19. vgl. zur Kritik am überkommenen Verständnis des Bundesstaates beispielsweise W. Henle, DÖV 1966, S. 611;
J.A. Frowein, VVDStRL 31 (1973), S. 13;
K. Hesse, Grundzüge (6. A., 1973), S. 25 ff;
ders., Der unitarische Bundesstaat (1962), S. 34;

stärken und die Funktion der Verfassung als staatlicher Grundordnung auch für diesen Bereich zu bewahren. Weiterhin hat die in Art. 91 a GG geregelte Form der gleichberechtigten Zusammenarbeit von Bund und Länder stabilisierend auf die bundesstaatliche Struktur des Grundgesetzes gewirkt, indem sie eine einseitige Okkupation von Kompetenzen in diesem Bereich verhindert hat.²⁰

Allerdings sind in letzter Zeit Unstimmigkeiten entstanden, die ihren Grund jedoch nicht in der Beurteilung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit²¹ des Art. 91 a GG hatten, sondern in der finanziellen Bedrängnis der öffentlichen Haushalte.²² Im Zuge erforderlicher Haushaltseinsparungen beabsichtigte der Bundesforschungsminister den Bundesanteil für den bereits beschlossenen 10. Rahmenplan "Hochschulbau" nachträglich und einseitig zu kürzen, und den Ländern eine Vorfinanzierung auch des Bundesanteils anheimzustellen. Dies veranlaßte die Bayerische Staatsregierung ein Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG i.V.m. §§ 68 ff BVerfGG vor dem Bundesverfassungsgericht mit dem Ziel anzustrengen, daß die Bundesregierung verpflichtet sei, den finanziellen Festsetzungen des jeweiligen Rahmenplans nachzukommen und daß eine einseitige und nachträgliche Kürzung der Mittel

-
20. vgl. hierzu den Bericht (1967) der sogenannten "Flurbereinigungskommission", abgedruckt bei W.Henrichs, Gemeinschaftsaufgaben (1968), S. 21 f;
21. Jedoch lebt die Diskussion über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Art. 91 a und 91 b GG von Zeit zu Zeit wieder auf, wie der Artikel in der "Frankfurter Allgemeinen Zeitung" vom 24.04.1984 "Über der Bildungspolitik des Bundes ziehen Gewitterwolken auf" zeigt; vgl. auch die Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Dr. Schosser vom 22.04.1983 an den Bayerischen Landtag und die Antwort des Staatsministeriums der Finanzen, LT-Dr. 10/1033 vom 26.05.1983/01.06.1983.
22. Die Notwendigkeit und Entschlossenheit, trotz finanzieller Schwierigkeiten, die zukünftige Entwicklung nicht zu vernachlässigen, zeigen die Bemühungen des Wissenschaftsrates in den jüngsten Vorschlägen, vgl. "Frankfurter Allgemeine Zeitung" vom 21.05.1984 "Wissenschaftsrat setzt sich für die Ausgabe von 8,1 Milliarden ein."

unzulässig sei.²³ Inzwischen wurde die Klage von der Bayerischen Staatsregierung wieder zurückgenommen, da das Bundesverfassungsgericht Bedenken im Hinblick auf die Zulässigkeit der Klage andeutete und die Bundesregierung außerdem mit der Rückerstattung der von den Ländern erbrachten Vorleistungen begonnen hatte.²⁴

Weiterhin gibt das im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken" geförderte Projekt des Klinikums der Technischen Universität Aachen Anlaß zu Diskussionen, da sich zwischenzeitlich die Baukosten von den ursprünglich veranschlagten 600 Millionen Mark auf bisher nahezu 2,4 Milliarden Mark erhöht haben, wobei wegen der aufgetretenen Schwierigkeiten in der Bauausführung noch keine endgültigen Schätzungen möglich sind.²⁵ Allerdings haben auch hier die gegensätzlichen Standpunkte ihren Grund weniger in den verfassungsrechtlichen Instituten der Gemeinschaftsaufgaben und der gemeinsamen Rahmenplanung und den damit zusammenhängenden verfassungsrechtlichen Fragen, als in der aus Anlaß dieses Vorhabens allgemein gestellten Frage nach dem Sinn und der Berech-

-
23. Die Klage wurde von der Bayerischen Staatsregierung aufgrund des am 19.05.1981 vom Ministerrat gefaßten Beschlusses mit Schreiben und Schriftsatz vom 02.06.1981 beim Bundesverfassungsgericht erhoben und vor dem II. Senat des Bundesverfassungsgerichts verhandelt. Die Frage der Justiziabilität der gemeinsamen Rahmenplanung und der Rahmenpläne soll jedoch nicht Gegenstand dieser Arbeit sein.
24. vgl. hierzu die Artikel in der "Frankfurter Allgemeinen Zeitung" vom 17.01.1984 "Erste Rate für den Hochschulbau", wonach in dem Betrag der ersten Rate von 600 Millionen Mark eine teilweise Rückerstattung der von den Ländern erbrachten Vorleistungen in Höhe von 84 Millionen Mark enthalten sein soll, und vom 29.02.1984 "Bundesregierung hat den Hochschulbau saniert";
25. vgl. hierzu die Artikel in der "Frankfurter Allgemeinen Zeitung" vom 25.05.1984 "Selbstbewußt und ein bißchen forsch", vom 30.05.1984 "Das Rausoleum in Aachen - Grab für Milliarden, und vom 12.06.1984 "Wieder Vorwürfe gegen die Neue Heimat (Untertitel: "Aachener Klinikum/Vierzig Prozent der Abrechnungen strittig") sowie "Der Spiegel" vom 09.07.1984 "Aachener Klinikum: Regen durchs Fenster-Rost in der Decke";

tigung solcher Großprojekte²⁶ und insbesondere nach dem Erfordernis des wirtschaftlichen Einsatzes von öffentlichen Mitteln.²⁷ Diese Entwicklung veranlaßte den Nordrhein-Westfälischen Landtag auf Antrag der CDU-Fraktion einen parlamentarischen Untersuchungsausschuß für das Klinikum Aachen einzusetzen.²⁸ Daneben bewogen die Ergebnisse der verschiedenen Sonderprüfungen des Rechnungshofes von Nordrhein-Westfalen die Bundesregierung dazu, die Möglichkeit von Schadenersatzansprüchen gegen das Land Nordrhein-Westfalen in Betracht zu ziehen und die Abrechnung der im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben erstattungsfähigen Kosten vorläufig auszusetzen.²⁹

26. vgl. hierzu "Die Zeit" vom 13.04.1984 "Monster mit gutem Kern";

27. vgl. hierzu "Frankfurter Allgemeine Zeitung" vom 12.06.1984 "Wieder Vorwürfe gegen die Neue Heimat" (Untertitel: "Aachener Klinikum/Vierzig Prozent der Abrechnungen strittig");

28. Der Untersuchungsausschuß konnte sich erst nach langwierigen politischen Auseinandersetzungen konstituieren und soll die Frage im Zusammenhang mit den Kostensteigerungen, den erheblichen Zeitverzögerungen und den Planungsfehlern zu klären versuchen; vgl. hierzu auch die Artikel in der "Frankfurter Allgemeinen Zeitung", in denen sich die Schwierigkeiten bei der Bildung und Einsetzung des Untersuchungsausschusses widerspiegeln, vom 17.05.1984 "Untersuchung über das Aachener Klinikum", vom 23.05.1984 "Noch kein Ausschuß zum Aachener Klinikum", vom 25.05.1984 "Mit hieb- und stichfesten Vorwürfen in starker Beweisnot" (Untertitel: "Posse um einen Untersuchungsausschuß") und vom 01.06.1984 "Untersuchungsausschuß arbeitsfähig".

29. Von den bisherigen Gesamtkosten in Höhe von etwa 2,4 Milliarden Mark sind bislang erst 1,7 Milliarden Mark zwischen Nordrhein-Westfalen und der Bundesregierung abgerechnet, vgl. "Frankfurter Allgemeine Zeitung" vom 12.06.1984 "Wieder Vorwürfe gegen die Neue Heimat" (Untertitel: "Aachener Klinikum/Vierzig Prozent der Abrechnungen strittig").

Daneben ließ die weiterhin sehr angespannte Lage des Arbeitsmarkts die Frage aufkommen, inwieweit im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" Mittel zur Erhaltung und Förderung von Arbeitsplätzen eingesetzt werden könnten. Die Überlegungen hierzu befaßten sich hauptsächlich mit den Möglichkeiten der Erstellung eines Sonderprogramms zur Überwindung der im Zusammenhang mit der Werftkrise in Bremen zutagegetretenen Beschäftigungsprobleme und der zusätzlichen Aufnahme von Wirtschaftsräumen mit hoher Arbeitslosigkeit in den Kreis der Fördergebiete aus arbeitsmarktpolitischen Gründen. Im Zusammenhang mit dem Antrag des Landes Bremen auf die Gewährung eines Sonderprogramms im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" ist jedoch zu bedenken, daß diese Gemeinschaftsaufgabe nicht die sektorale Förderung eines bestimmten Wirtschaftszweiges zum Gegenstand haben kann, sondern nur die grundsätzliche strukturelle Verbesserung eines regionalen Wirtschaftsraumes.³⁰ Allerdings ist im Fall Bremen zu bedenken, daß die Werftindustrie wegen ihrer großen Bedeutung und Kapazitäten auch Auswirkungen auf die grundsätzlichen Bedingungen dieses Wirtschaftsraumes haben kann. Zu den in Erwägung gezogenen Erweiterungen der Fördergebiete³¹ unter

30. vgl. hierzu "Die Zeit" vom 14.10.1983 "Bremen schafft es nicht allein", weiterhin "Blick durch die Wirtschaft" vom 27.04.1984 "Die Regionalförderung in Bremen" und "Frankfurter Allgemeine Zeitung" vom 25.05.1984 "AG-Weser" hofft auf Vollbeschäftigung 1985";

31. In diesem Zusammenhang sollte der Wirtschaftsraum Gelsenkirchen besonders gefördert werden; vgl. zu den mittelbaren arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" die Artikel in der "Frankfurter Allgemeinen Zeitung" vom 03.08.1983 "Regionaler Egoismus" und vom 30.04.1984 "250 000 neue Arbeitsplätze als Gemeinschaftsaufgabe".

arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten ist anzumerken, daß neben den durch die Neuordnung der Auswahlkriterien³² bedingten Schwierigkeiten arbeitsmarktpolitische Überlegungen allein die Aufnahme eines Wirtschaftsraumes in den Kreis der Fördergebiete noch nicht rechtfertigen. Mit den Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" soll keine punktuelle und bloß vorübergehende Milderung einzelner Probleme bewirkt werden, sondern eine langfristige und grundsätzliche Verbesserung, die sich dann wohl auch zwangsläufig in mittelbarer Form auf die Arbeitsmarktlage auswirken wird.³³ Diese Überlegungen sind jedoch ebenfalls über-

32. vgl. zu den Fragen der Arbeitsmarkt-, Einkommens-, Infrastruktur- und Gesamtindikatoren die Ausführungen von Matthias Koppel, Zehn Jahre Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" - Eine kritische Würdigung", in: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (1980), S. 185 ff; Uwe Wartenberg, Regionale Wirtschaftsförderung in der Sackgasse?, Wirtschaftsdienst 1981/III und Ulrich van Suntum, Plädoyer für eine Kehrtwendung, Wirtschaftsdienst 1981/IV; außerdem die Erläuterungen zu den aktualisierten Indikatoren im 11. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", BT-Dr. 9/1642, S. 5 ff und die Ausführungen im 10. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", BT-Dr. 9/697, S. 5 ff zu dem "flächendeckenden System der Arbeitsmarktregionen als Grundlage der Neuabgrenzung der Fördergebiete";

33. vgl. weiterhin zu der arbeitsmarktpolitischen Bedeutung der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" sowie zum Verhältnis von sektoraler und regionaler Strukturpolitik den Vortrag von Staatsminister Anton Jauermann vom 20.10.1983;

wiegend im politischen Entscheidungsbereich angesiedelt und betreffen weniger die verfassungsrechtliche Problematik der Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben und der gemeinsamen Rahmenplanung.

Weiterhin bleibt anzumerken, daß die EG-Kommission im November 1981 ein Beihilfen-Prüfverfahren gemäß Art. 93 EWG-Vertrag gegen den 10. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" eingeleitet und dieses auf den nachfolgenden 11. Rahmenplan ausgeweitet hat. Die Kommission und der Planungsausschuß haben sich jedoch 1983 einvernehmlich dahingehend geeinigt, daß der Planungsausschuß in Bezug auf den 12. Rahmenplan den Vorstellungen der EG-Kommission in gewissen Punkten entgegenkommt, und die Kommission im Gegenzug dafür ihr Verfahren gegen die deutsche Regionalförderung einstellt.³⁴

Ziel dieser Arbeit soll es sein, die Rahmenplanung und den Rahmenplan umfassend darzustellen, wobei wegen des engen sachlichen und entwicklungsgeschichtlichen Zusammenhangs auch auf die Gemeinschaftsaufgaben, die sonstigen Regelungen des Art. 91 a GG und die Frage der Notwendigkeit der Beteiligung der Parlamente³⁵ an der Rahmenplanung einzugehen sein wird.

34. vgl. zu dem Vorbringen der EG-Kommission und den dadurch bedingten Änderungen des 12. Rahmenplans aufgrund des Beschlusses des Planungsausschusses vom 28.07.1983 die Erläuterungen im 12. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", BT-Dr. 10/303, S.5 f; vgl. weiterhin zu den Auswirkungen dieses Verfahrens auf die regionale Wirtschaftsförderung die Interpellation der CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag vom 28.06.1983, LT-Dr.10/1279 sowie die Ausführungen von Staatsminister Anton Jaumann in dem Vortrag vom 15.11.1983; Im übrigen sei angemerkt, daß das Verhältnis der Gemeinschaftsaufgaben zum Recht der Europäischen Gemeinschaften nicht Gegenstand dieser Arbeit ist, vgl. hierzu beispielsweise die Ausführungen bei Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 10.

35. vgl. hierzu beispielsweise die Ausführungen hinsichtlich der Länderparlamente von Hartmut Klatt, Was haben die Landtage noch zu sagen" - Der Einfluß der Regional-Parlamente und die Wirklichkeit des Föderalismus, in: "Frankfurter Allgemeine Zeitung" vom 11.05.1984;

B. Die Entstehungsgeschichte der Rahmenplanung nach
Art. 91a GG

I. Die verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte der
Entstehungsgeschichte

1. Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes unter
den besonderen Bedingungen der Gemeinschaftsaufgaben

Die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Regelung der bundesstaatlichen Kooperation wurde durch die tiefgreifende Veränderung der staatlichen Aufgabenstellung eingeleitet, deren sachgerechte Bewältigung das Zusammenwirken von Bund und Ländern erforderte. Denn die wissenschaftliche, technische und industrielle Entwicklung mit ihren vielfältigen, das menschliche Leben und seine Umwelt verändernden Erscheinungen, machte das Tätigwerden des Staats in ständig neuen Bereichen notwendig und erforderte insbesondere neue Methoden der Aufgabenbewältigung. Dabei ging es nicht nur um die Versorgung mit Leistungen der Daseinsvorsorge, die für den Einzelnen und die Gesamtheit existenznotwendig sind, sondern um die Verbesserung der Lebensbedingungen des Menschen in seiner Umwelt und um die Chance seiner Selbstverwirklichung in der Gesellschaft.¹

1. vgl. zur veränderten staatlichen Aufgabenstellung, die sich aus diesen Erfordernissen ergibt, bereits E. Forsthoff, Die Verwaltung (1938);

Diese neu hinzutretenden staatlichen Aufgaben erforderten die Schaffung von Voraussetzungen für die Verbesserung der menschlichen Lebensbedingungen durch eine entsprechende Ausstattung des Raums mit öffentlichen und privaten Einrichtungen.²

Angesichts dieser Entwicklung wurden viele staatliche Aufgaben zu Gesamtaufgaben³, die der planenden, lenkenden und gestaltenden Tätigkeit des Staates bedurften⁴, da ihre Wahrnehmung einen erheblichen finanziellen Aufwand erforderte und im Hinblick auf das Ziel einer sachgerechten Aufgabenbewältigung und einer ökonomischen Mittelverwendung eine langfristige staatliche Aufgabenplanung verlangte.⁵

Die Bemühungen, dieser Aufgabenentwicklung in der Staatspraxis Rechnung zu tragen, haben auf fast allen Gebieten staatlicher Tätigkeit zu den unterschiedlichsten Formen der Kooperation geführt. Der Versuch, die Gesamt- oder Gemeinschaftsaufgaben begrifflich zu erfassen, wurde bereits frühzeitig nach Inkrafttreten des Grundgesetzes unternommen.

-
2. Die wichtigsten dieser Bereiche sind: Bildungswesen, regionale Strukturmaßnahmen, Umweltschutz und Strukturmaßnahmen im gemeindlichen Bereich; vgl. hierzu auch S. Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S. 23, Anm. 20;
 3. vgl. K. Hesse, Aspekte, in: Müller-Festschrift (1970), S. 141;
 4. vgl. hierzu Th. Ellwein, Politik und Planung (1968), S. 67 f; J.H. Kaiser, Expose, in: Planung I (1965), S. 33 f;
 5. vgl. R. Breuer, DVBl 1970, S. 101 zu dem komplexen, leitbildhaften und koordinierten Plan als Steuerungsinstrument.

Im Zusammenhang mit der Finanzreform 1955 wurde das Wesen der Gemeinschaftsaufgaben als gesamtstaatlich zu lösender Aufgaben, die eine Kooperation oder wenigstens eine die Erfüllung gewährleistende Kompetenzverlagerung zugunsten des Bundes verlangten, deutlich erkannt. Die jedoch im Anschluß daran entwickelten verschiedenen Theorien zur begrifflichen Erfassung der Gemeinschaftsaufgaben, die zunächst den finanzverfassungsrechtlichen Aspekt in den Vordergrund stellten⁶, konnten aber aufgrund ihres begrenzten Ansatzes jeweils nur einen Teilbereich der vielfältigen Gebiete der bundesstaatlichen Kooperation erfassen.⁷

Die bis dahin praktizierten Formen der bundesstaatlichen Kooperation wiesen eine Vielzahl von unterschiedlichen Rechtsformen auf, die von der Zusammenarbeit bei der Ausführung von Bundesgesetzen über lose Absprachen zur Koordinierung, bis hin zu Verwaltungsvereinbarungen und institutionell verfestigter Zusammenarbeit reichten. Teilweise war die Kooperation auch in Form von gemeinsamen Verwaltungseinrichtungen ausgestaltet oder sie beschränkte sich nur auf verschiedenartige finanzielle Zuwendungen.⁸

Die Betrachtung seitens des juristischen Schrifttums wies zusätzlich noch zwei verschiedene Aspekte der verfassungs-

6. vgl. hierzu die vom Bundesminister der Finanzen zur Vorbereitung der Finanzreform 1955 erstellten Skizzen vom 12.07.1952, zitiert bei W. Patzig, AÖR 86 (1961), S. 295; auch BT-Dr. II/480, Tz. 52, 64, 156; J.A. Frowein, VVDStRL 31 (1973), S. 15;

7. vgl. hierzu die Übersicht bei B. Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben (1970), S. 29 ff;

8. vgl. Troeger-Gutachten (1966), Übersicht bei Tz. 129-134;

rechtlichen Würdigung auf, je nach dem, ob man auf die Notwendigkeit der Koordinierung bei der verwaltungsmäßigen Wahrnehmung und Durchführung abstellte oder aber auf die Tatsache der gemeinschaftlichen Finanzierung.⁹

Dies veranlaßte die Troeger-Kommission in ihrem Gutachten zu der Feststellung, daß sich im juristischen Schrifttum angesichts der Vielgestaltigkeit der Ausformungen der Gemeinschaftsaufgaben ein uneinheitlicher, noch tastender Gebrauch der Gemeinschaftsaufgaben als Rechtsbegriff finde.¹⁰

Inzwischen wird sowohl die gemeinschaftliche Finanzierung als auch die gemeinsame Kooperation bei der Planung als Wesensmerkmal der Gemeinschaftsaufgaben angesehen.¹¹

Dieser Wandel der staatlichen Aufgabenstellung konnte nicht ohne Auswirkungen auf die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes bleiben, da die in der Staatspraxis entwickelten Kooperationsformen¹² zur Bewältigung der Gemeinschaftsaufgaben in einem Spannungsverhältnis zu der von strikter Aufgabentrennung ausgehenden Kompetenzordnung des Grundgesetzes standen.

9. vgl. B. Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben (1970), S. 29;

10. vgl. Troeger-Gutachten (1966), Tz. 136;

11. vgl. Begr. der BReg. zum FinRefGEntw., BT-Dr. V/2861, Tz. 99;

12. Ein Überblick über die Kooperationspraxis findet sich bei R. Groß, DVBl 1969, S. 93 ff, 125 ff; vgl. auch H. Schneider, VVDStRL 19 (1961), S. 34 ff; R. Grawert, Verwaltungsabkommen (1967), S. 299 ff;

Denn mangels einer positiven verfassungsrechtlichen Regelung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern konnte bis zum Finanzreformgesetz 1969 nach der damaligen Systematik des Verfassungsrechts nur eine Kompetenzverlagerung zugunsten des Bundes für eine geordnete Aufgabenerfüllung sorgen, wenn eine bedeutsame strukturpolitische Aufgabe die planerischen und finanziellen Mittel eines Landes überstieg. Eine Zwischenlösung, die dem Bund über Mitwirkungsrechte eine Teilhabe an der Aufgabenerfüllung einräumte, war verfassungsrechtlich nicht vorgesehen, denn nach der strengen Kompetenztrennung der Bundesstaatslehre war entweder der Bund oder ein Land der für die Durchführung zuständige Aufgabenträger.

Da auch die Verfassungsinterpretation keine verfassungskonforme Lösung für die bundesstaatliche Zusammenarbeit anbieten konnte, entwickelten sich in der Staatspraxis die schon erwähnten zahlreichen Formen der parakonstitutionellen Kooperation von Bund und Länder und den Ländern untereinander, um die anstehenden gesamtstaatlich bedeutsamen Aufgaben bewältigen zu können.¹³

Das Unvermögen der Verfassungsinterpretation, der Staatspraxis eine an den leitenden Gesichtspunkten der Verfassungsordnung entwickelte Orientierungshilfe anzubieten, stand wohl damit im Zusammenhang, daß die Staatsrechtslehre die bundesstaatliche Kooperation nicht als Kategorie zu erfassen in der Lage war.¹⁴ Denn der überwiegende Teil

13. vgl. zur Fondswirtschaft insbesondere Troeger-Gutachten (1966), Tz. 44 ff; A. Köttgen, Fondsverwaltung in der Bundesrepublik (1965), S. 77; Franz Klein, DÖV 1968, S. 155; M. Bullinger, DÖV 1970, S. 772; P. Feuchte, Die Verwaltung 1972, S. 200; O. Barbarino, Entfaltung, in: Speyer-Schriftenreihe, Bd. 47 (1971), S. 91; ders. in: DÖV 1973, S. 20 ff;

14. vgl. J.A. Frowein, VVDStRL 31 (1973), S. 14;

der Verfassungsrechtslehre befaßte sich unter Verwendung des Gedankenguts der älteren Bundesstaatslehren fast ausschließlich mit der dogmatischen Erfassung der begrifflichen Voraussetzungen des Bundesstaates, um die Entwicklung des Bund-Länder-Verhältnisses auf seine Vereinbarkeit mit den dergestalt gewonnenen Begriffselementen zu überprüfen.¹⁵ Diese älteren Bundesstaatslehren begriffen die bundesstaatliche Ordnung nicht funktional, sondern statisch. Ihr Ausgangspunkt war die Lehre von der Rechtspersönlichkeit des Staates¹⁶, die nur in den Kategorien der Herrschaft und der strikten Kompetenzabgrenzung als Gegengewicht zu denken vermochte.¹⁷

Neben den verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber den in der Staatspraxis entwickelten Formen der Zusammenarbeit drohte auch das planerische und finanzielle Übergewicht des Bundes bei der Wahrnehmung der strukturpolitischen Investitionsaufgaben die bundesstaatliche Ordnung zu zerstören. Denn die Länder waren den Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes insbesondere im Bereich der Fondsverwaltung und den Dotationsauflagen ohne wesentliche eigene Mitwirkungsmöglichkeiten ausgesetzt.¹⁸ Dies veranlaßte

15. vgl. Th. Maunz, Deutsches Staatsrecht (19.A., 1973), S. 222; R. Herzog, DÖV 1962, S. 81 ff; S. Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S. 25, Anm. 28 ff; W. Henle, DÖV 1966, S. 611;

16. vgl. hierzu die Darstellung von W. Häfelin, die Rechtspersönlichkeit des Staates, I. Teil (1959);

17. vgl. zur Kritik daran beispielsweise S. Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S. 25 f, Anm. 30 ff;

18. vgl. zur Fondsverwaltung oben Anm. 13; Insbesondere war der Bund an die mit den Ländern erzielten Koordinierungsergebnisse beim Einsatz seiner finanziellen Mittel nicht gebunden, vgl. P. Feuchte, Die Verwaltung 1972, S. 200.

sie schließlich zu einer Abwehrhaltung, die wegen der Gefährdung und Blockierung der Aufgabenerfüllung die Gefahr einer Kompetenzverlagerung zugunsten des Bundes in sich barg. Diese Entwicklung führte schließlich zu einer Verschlechterung des Bund-Länder-Verhältnisses, das zunehmend von gegenseitigem Mißtrauen geprägt wurde und damit einem vertrauensvollen Miteinander entgegenstand.¹⁹

Aus dieser Diskrepanz zwischen dem Verständnis der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes und der Notwendigkeit einer gesamtstaatlichen Aufgabenerfüllung folgte das Erfordernis, die bundesstaatliche Kooperation neu zu überdenken und im Rahmen der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes eine Lösungsmöglichkeit zu suchen, die den Anforderungen an eine sachgerechte Verfassungsfortbildung gerecht werden würde.

2. Die verfassungspolitischen und verfassungstheoretischen Besonderheiten der bundesstaatlichen Kooperation

Die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der bundesstaatlichen Kooperation zwischen Bund und Ländern wurde seit dem "Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland"²⁰ aus dem Jahre 1966 anhand der in diesem Gutachten ausgearbeiteten Überlegungen, die in einem neu in das Grundgesetz einzufügenden Art. 85 a KE²¹ mündeten, diskutiert.

19. Zu der gespannten Atmosphäre zwischen Bund und Länder in den letzten Jahren der Kanzlerschaft Adenauers vgl. R. Kunze, Kooperativer Föderalismus (1968), S. 39 f.

20. Das Gutachten wurde von der 1964 einberufenen "Kommission für die Finanzreform" unter dem Vorsitz des damaligen Bundesbankvizerepräsidenten Troeger erarbeitet. Das Gutachten wird nachfolgend als Troeger-Gutachten bezeichnet und nach Textziffern (Tz.) zitiert.

21. KE bedeutet "Kommissions-Entwurf" der Troeger-Kommission.

Das verfassungspolitische Ziel der angestrebten Finanzreform war es, den Anforderungen der modernen Strukturpolitik in einem hochindustrialisierten Massen- und Sozialstaat durch die verfassungsrechtliche Normierung von Voraussetzungen für ihre sachgemäße Wahrnehmung durch eine bundesstaatliche Zusammenarbeit Rechnung zu tragen.²² Dabei galt es, den Kreis der bundesstaatlichen Handlungsformen in einer Weise zu erweitern, die sicherstellen sollte, daß die tragenden strukturellen Merkmale der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes auch unter den neuen Bedingungen ihre Wirkung entfalten könnten. Dieses Problem war jedoch unabhängig von unitarischem oder föderalistischem Wunschdenken zu lösen.²³ Denn die verfassungspolitische Frage, welche der veränderten gesamtstaatlichen Aufgaben wem und in welchem Beteiligungsgrad zustehen sollten, war nicht entscheidend. Für das Staatsrecht war allein wesentlich, welche Rechtssätze gelten sollten, wenn eine Aufgabe zur Gemeinschaftsaufgabe erklärt wird oder in sonst zulässiger Weise von Bund und Ländern gemeinsam wahrgenommen wird.²⁴

Weiterhin sollte die Finanzreform auch den verfassungsrechtlichen Bedenken Rechnung tragen, die gegen zahlreiche Formen der bundesstaatlichen Kooperation erhoben wurden, die sich in der Staatspraxis teilweise gegen das Grundgesetz und teilweise auch neben ihm entwickelt hatten.²⁵

22. vgl. Begr. der BReg. zum FinRef.GEntw., BT-Dr. V/2861, Tz. 5;

23. R. Herzog, JUS 1967, S. 193, 198; U. Scheuner, DÖV 1966, S. 519;

24. Th. Maunz, BayVB1 1968, S. 62;

25. Troeger-Gutachten (1966), Tz. 30; Troeger-Gutachten (1966), Tz. 31-35; Entwurf Tz. 40, 78-80 bezüglich zahlreicher Formen der Kooperation von Bund und Länder; Troeger-Gutachten (1966), Tz. 36-43; Entwurf Tz. 34 bezüglich der Selbstkoordinierung der Länder; Troeger-Gutachten (1966), Tz. 44-51; Entwurf Tz. 40-50 bezüglich der Fondswirtschaft des Bundes;

Dabei ist aber anzumerken, daß eine verfassungswidrige Wirklichkeit in Wahrheit keine Verfassungswirklichkeit, sondern eine Verfassungsunwirklichkeit darstellt,²⁶ denn andernfalls würde der Verfassungsinhalt in eine vermeintliche Verfassungswirklichkeit umgedeutet werden.

Das auf der Grundlage dieses Gutachtens erarbeitete Reformwerk der Institutionalisierung der bundesstaatlichen Kooperation, das schließlich mit dem Finanzreformgesetz vom 12.05.1969²⁷ Verfassungsrecht wurde, erhebt den Anspruch der Verfassungsfortbildung, das heißt, der sachgerechten Weiterentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung und der funktionsgerechten Einordnung der bundesstaatlichen Kooperation in die Systematik des Grundgesetzes unter gleichzeitiger Wahrung der tragenden Werte des föderalistischen Staatsaufbaus.²⁸ Dabei geht die verfassungsrechtliche Entwicklung, die schließlich zur Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben geführt hat, mit einer kritischen Analyse des Inhalts und der Eigenarten der bundesstaatlichen Ordnung und dem Versuch, sich von einer an überkommenen Vorstellungen und Begriffen orientierten Definition des Bundesstaates zu lösen, einher.²⁹

26. Th. Maunz, BayVB1. 1969, S. 1 ff; Troeger-Gutachten (1966), Tz. 28-30; H. Laufer, Kooperativer Föderalismus (1966), S. 32;

27. 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12.05.1969, BGBl. I S. 359; Geändert durch das 27. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 31.07.1970, BGBl. I S. 1161;

28. vgl. Begr. der BReg. zum FinRefGEntw., BT-Dr. V/2861, Tz. 80, 98;

29. vgl. zu den hier angesprochenen verfassungstheoretischen Problemen zum Beispiel: U. Scheuner, DÖV 1962, S.641 f; K. Hesse, Grundzüge (6. A., 1973), S. 88; W. Hempel, Der demokratische Bundesstaat (1969), S. 94 ff, 55 ff;

Denn Ursache und Notwendigkeit der Verfassungsfortbildung resultieren aus der Tatsache, daß das Verfassungsrecht, das selbst seinen Entstehungsgrund in einer historischen Situation hat, wiederum dem Wandel der Geschichte und der staatlichen Aufgaben unterliegt.³⁰ Dabei wird durch die Verfassungsfortbildung, sei es durch eine Verfassungsergänzung oder eine Verfassungsinterpretation, der Stabilisierungsfunktion der Verfassung als der staatlichen Grundordnung auch für den neuen Aufgabenbereich Rechnung getragen.³¹

Deshalb darf im Interesse der Stabilisierungsfunktion der Verfassung nicht vor der normativen Kraft des Faktischen und vor einer verfestigten Staatspraxis kapituliert werden.³²

Dabei muß eine Verfassungsfortbildung, um die Stabilisierungsfunktion der Verfassung zu gewährleisten, einmal für die Erhaltung der notwendigen Verfassungskontinuität sorgen und zugleich einen normativen Bezug zu der neu zu regelnden Wirklichkeit herstellen.³³ Für die verfassungsrechtliche Institutionalisierung der bundesstaatlichen Zusammenarbeit bedeutet das, daß die verfassungsrechtliche Ausgestaltung den wesentlichen Grundentscheidungen der

30. K. Hesse, JZ 1963, S. 485 ff; vgl. zur Bedeutung einer Betrachtungsweise, die sich der Geschichtlichkeit von Staat und Recht bewußt ist, R. Bäumlin, Staat, Recht und Geschichte (1961), S. 8 ff;

31. vgl. zur Funktion der Verfassung und zu den Voraussetzungen, denen es bedarf, daß die Verfassung ihre Funktion entfalten kann: K. Hesse, Grundzüge (6. A., 1973), S. 14, 17 ff; ders., in: Die normative Kraft der Verfassung (1959), S. 9 ff;

32. A. Köttgen, Fondsverwaltung in der Bundesrepublik (1965), S. 53; vgl. auch E. Forsthoff, Rechtsstaat im Wandel (1964), S. 57 ff;

33. vgl. zur Erforderlichkeit der Verfassungskontinuität K. Hesse, Grundzüge (6. A., 1973), S. 272 f;

Verfassung und hier insbesondere dem Bundesstaatsprinzip gerecht wird, und daß außerdem auch die Strukturelemente und Eigenarten der zu regelnden Aufgaben berücksichtigt werden.³⁴

Die der bundesstaatlichen Kooperation zugrundeliegenden Gemeinschaftsaufgaben sind als Gesamt- und Planungsaufgaben zu charakterisieren.

Sie sind Gesamtaufgaben, da sie weder der Kategorie der bundes- noch der der Länderaufgaben zuzurechnen sind, obwohl sie aufgrund der Kompetenzordnung des Grundgesetzes zu den Länderaufgaben zu rechnen sind.

Die verfassungsrechtliche Problematik der Gesamtaufgaben liegt zum Teil darin begründet, daß sie zwar ihre Gebundenheit an den regionalen Raum beibehalten haben, jedoch aufgrund ihres Bedeutungswandels für das Gemeinwesen in eine gesamtstaatliche Dimension hineingewachsen sind, die eine sachgerechte Bewältigung der Gemeinschaftsaufgaben nur im Rahmen einer bundesstaatlichen Zusammenarbeit zuläßt.³⁵

Daneben sind die Gemeinschaftsaufgaben als Planungsaufgaben zu charakterisieren. Denn nur eine gesamtstaatliche

34. Bezüglich der Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben wurde dies teilweise verneint, vgl. hierzu W. Henle, DÖV 1966, S. 611; O. Barbarino, DÖV 1973, S. 20; ders. in BayStZtG vom 24.09.1971; ähnlich auch G. Kisker, Kooperation im Bundesstaat (1971), S. 230, 282;

35. Ansätze zur Erforderlichkeit der bundesstaatlichen Kooperation finden sich bereits bei H. Fischer-Menshausen, DÖV 1952, S. 673; vgl. hierzu auch die Ausführungen von R. Breuer, DVBl. 1970, S. 101, der zur Überwindung des punktuellen Interventionismus einen komplexen, leitbildhaften und koordinierten Plan als Steuerungsinstrument für erforderlich hält;

Planung von Bund und Ländern kann die für eine kontinuierliche Durchführung unerlässlichen Ordnungskonzeptionen und langfristigen Zielvorstellungen gewährleisten und zugleich einen ökonomischen Einsatz der finanziellen Mittel sicherstellen.

Die Gemeinschaftsaufgaben bedürfen deshalb zu ihrer sachgerechten Bewältigung einer gemeinsamen Kompetenz von Bund und Ländern. Die gemeinsame Kompetenz zur Gestaltung von für das Gemeinwesen bedeutsamen Aufgaben ist jedoch ein verfassungsrechtliches Novum. Denn nach den überkommenen Bundesstaatslehren galt im Verhältnis Bund und Länder das Gebot der strikten Kompetenztrennung, um einer Verwischung der Verantwortlichkeiten durch unzulässige Mischverwaltung und -finanzierung vorzubeugen.³⁶ Die verfassungsrechtliche Institutionalisierung der bundesstaatlichen Zusammenarbeit hätte deshalb nur über eine Kompetenzverlagerung zugunsten des Bundes oder im Rahmen einer Ausnahmeregelung gelöst werden können.³⁷ Die Länder haben ihre Zustimmung zu der neuartigen Regelung auch nur auf der Grundlage dieses verfassungstheoretischen Verständnisses gegeben.

Jedoch ist keine Verfassung nur Theorie, sie ist stets auch auf konkrete politische Realitäten bezogen.³⁸ Die

36. Eine Zusammenstellung und Untersuchung der verschiedenen Bundesstaatslehren findet sich beispielsweise bei W. Hempel, *Der demokratische Bundesstaat* (1969), S. 94 ff, S. 55 ff; vgl. zur Kritik an der formalistischen Bundesstaatslehre: U. Scheuner, *DÖV* 1962, S. 641 f; K. Hesse, *Der unitarische Bundesstaat* (1962), S. 1 ff;

37. B. Tiemann, *DÖV* 1970, S. 729;

38. in Bezug auf die Gemeinschaftsaufgaben W. Kewenig, *AÖR* 93 (1968), S. 433 ff, 481; unter allgemeinen Gesichtspunkten W. Geiger, *Mißverständnisse um den Förderalismus* (1962), S. 3;

Verfassung ist auch nicht nur als eine Summe von einzelnen Verfassungsbestimmungen zu sehen, sondern vielmehr als eine innere Einheit, ein in sich geschlossenes System.³⁹ Sie setzt sich aus übergreifenden Strukturprinzipien (Rechts- und Sozialstaat), einer immanenten Systematik (Gewaltenteilung), neutralen Wertentscheidungen (Grundrechte, Demokratie) und aus Staatsstrukturbestimmungen wie dem Bundesstaatsprinzip zusammen.⁴⁰ Aus diesem Grunde muß die bundesstaatliche Struktur problemorientiert und funktionell verstanden werden. In diesem Zusammenhang sind die Erörterungen darüber zu sehen, inwieweit das Grundgesetz einen kooperativen Bundesstaat statuiert. Nach Scheuners Ausführungen zum kooperativen Föderalismus ist die Kompetenzverteilung, die das Kennzeichen und den Kern der formalistischen Bundesstaatslehre darstellt, allein nicht entscheidend.⁴¹ Danach ist zwar eine Teilung der Aufgaben erforderlich, jedoch bedarf der Bundesstaat auch eines reichen Zusammenspiels des Ganzen und der Glieder⁴². Bund und Länder stehen nicht gleichsam wie impermeable Gebilde nebeneinander, es besteht zwischen ihnen auch kein Verhältnis der Über- und Unterordnung, sondern sie sind einander vielmehr in einem einheitlichen Staatswesen um einer sachgerechten Ordnung willen zugeordnet.⁴³

39. U. Scheuner, DÖV 1962, S. 641; ders. DÖV 1966, S. 519; F. Glum, Die staatsrechtliche Struktur der Bundesrepublik Deutschland (1965), S. 68 f; W. Geiger, Mißverständnisse um den Föderalismus (1962), S. 2;

40. J. Contiades, Verfassungsgesetzliche Staatsstrukturbestimmungen (1967); W. Geiger, Mißverständnisse um den Föderalismus (1962), S. 3;

41. U. Schauner, DÖV 1962, S. 641 f;

42. W. Patzig, AÖR 92 (1967), S. 310; U. Scheuner, DÖV 1962, S. 641;

43. S. Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S. 23, Anm. 22;

Die Bewältigung der Staatsaufgaben ist deshalb erforderlichenfalls durch eine ineinandergreifende Zusammenarbeit anzustreben.

Andererseits dürfte jedoch die Feststellung der Troeger-Kommission, daß ein Föderalismus unserer Zeit nur ein kooperativer Föderalismus sein könne, zu weitgehend sein.⁴⁴

Auf der Grundlage dieser Überlegungen stellt sich hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der bundesstaatlichen Zusammenarbeit die verfassungstheoretische Frage, wer in welchem Beteiligungsgrad welche Anteile an den Gemeinschaftsaufgaben innehat,⁴⁵ wobei eine enge, begriffsjuristische Interpretation des Bundesstaatsprinzips vermieden werden muß.⁴⁶ Die Lösung ist aus der Sicht eines reichen Zusammenspiels der Glieder und des Ganzen zu sehen.

Der Kern der durch das Grundgesetz festgelegten bundesstaatlichen Struktur liegt in der Verpflichtung, stets einen relevanten Einfluß der Länder sicherzustellen. Dies umfaßt neben dem politischen Einfluß einen möglichst umfassenden Prozeß eigener demokratischer Willens- und Meinungsbildung,⁴⁷ die eine Mehrzahl von politisch selbständigen Entscheidungszentren gewährleistet,⁴⁸ sodaß die Länder

44. Troeger-Gutachten (1966), Tz. 76;

45. Friedrich Klein, Verfassungsrechtliche Grenzen der Gemeinschaftsaufgaben, in: Speyer-Schriftenreihe, Bd. 11 (1961), S. 128;

46. H. Wagner, DÖV 1968, S. 604 ff, der von einer Versteinerung verfassungsmäßiger Gestaltungsmöglichkeiten warnt;

47. M. Bullinger, DÖV 1971, S. 761 f;

48. W. Hempel, Der demokratische Bundesstaat (1969), S. 199 ff, 208; U. Scheuner, DÖV 1962, S. 644 f; ders., DÖV 1966, S. 514; K. Hesse, AÖR 98 (1973), S. 14 ff; M. Bullinger, DÖV 1970, S. 761; P. Lerche, VVDStRL 21 (1964), S. 90 f;

ein hinreichendes politisches Eigengewicht entwickeln können.

Da den Bundesländern keine Faktoren regionaler Besonderheiten mehr zukommen⁴⁹, ist die Sicherung des Einflusses von einem hinreichenden Bestand an Verwaltungs- und Gesetzgebungskompetenzen abhängig.⁵⁰ Dabei ist aber wohl die alleinige und ausschließliche Kompetenz nicht entscheidend, wenn den Ländern eine eigene, nicht austauschbare Rolle bei der Gestaltung der Aufgaben zukommt. Dies kann am ehesten durch verfassungsrechtlich abgesicherte Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte erreicht werden.⁵¹

Die Möglichkeiten der Mitwirkung und Mitbestimmung richten sich dabei nach den Eigenarten der zu bewältigenden Aufgaben.

Die Charakterisierung als Gesamtaufgaben rechtfertigt bei den Gemeinschaftsaufgaben zwar die Beteiligung des Bundes, jedoch bietet ihr regionaler Bezug und der Umstand, daß sie ihrem Wesen nach Länderaufgaben sind, die Basis für eine die Länder absichernde Mitwirkung. Weiterhin bietet auch die erforderliche Planung den Bezugspunkt für die Sicherung eines relevanten Einflusses der Länder. Denn durch ein entsprechend differenziert ausgestaltetes Plan-aufstellungs- und Beschlußverfahren läßt sich die Mitwirkung des Bundes und der übrigen, an der gesamtstaatlichen Zusammenarbeit beteiligten Länder auf ein der Verfassung entsprechendes Maß reduzieren.

49. K. Hesse, der unitarische Bundesstaat (1962), S. 12; ders., Aspekte, in: Müller-Festschrift (1970), S. 141; U. Scheuner, DÖV 1966, S. 517; M. Bullinger, DÖV 1970, S. 762; dagegen sieht W. Weber, Gegenwartslage (1966), S. 14 noch ausreichende regionale Besonderheiten;

50. K. Hesse, AÖR 98 (1973), S. 16; M. Bullinger, DÖV 1970, S. 762 f;

51. K. Hesse, Aspekte, in: Müller-Festschrift (1970), S. 147;

3. Die Anforderungen an eine sachgerechte verfassungsrechtliche Ausgestaltung der bundesstaatlichen Kooperation

Die bloße Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz auf den Bund kann den durch die Mitwirkung des Bundes bewirkten Kompetenzverlust der Länder nicht annähernd aufwiegen.⁵² Denn eine sachgerechte verfassungsrechtliche Ausgestaltung der bundesstaatlichen Zusammenarbeit erfordert unter den Gesichtspunkten des kooperativen Föderalismus einen hinreichenden Bestand an verfassungsrechtlich abgesicherten Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechten.

Zwar ist die Mitbestimmung des Bundesrats beim Verfahren des für die Normierung der Gemeinschaftsaufgaben erforderlichen zustimmungsbedürftigen Bundesgesetzes hinreichend verfassungsrechtlich abgesichert, jedoch gewährt das Gesetzgebungsverfahren den Ländern zu wenig Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte, da der Bundesrat ein mit Mehrheit entscheidendes Bundesorgan ist und die einzelnen Länder nur unterschiedlich stark repräsentiert.

Außerdem sichert das Verfahren der Bundesgesetzgebung den Ländern keine ausreichenden Einflußmöglichkeiten, da die politische Konzeption eines Bundesgesetzes vom Bund sehr stark beeinflußt werden kann.⁵³ Die Länder können

52. H. Leibrecht, DVBl. 1967, S. 74; W. Geiger, Föderalismus, in: Speyer-Schriftenreihe, Bd. 33 (1967) S. 16 f;

53. vgl. zum Einfluß der Länder auf die politische Konzeption der Bundesgesetze: K. Hesse, Der unitarische Bundesstaat (1962), S. 24f; G. Konow, DÖV 1970, S. 23 ff; vgl. zum Kompensationswert der Länder an der Bundesgesetzgebung: M. Bullinger, DÖV 1970, S. 767; P. Lerche, Aktuelle föderalistische Verfassungsfragen (1968), S. 39 ff;

ihren Anteil an der politischen Gestaltung der Gesetze durch den Bundesrat nicht ausreichend deutlich machen.⁵⁴

Deshalb kann das Verfahren der Bundesgesetzgebung allein und auch die Einschaltung des Bundesrats den Ländern keinen adäquaten Ausgleich für den durch die partielle Mitgestaltung fremder Angelegenheiten eingetretenen Kompetenzverlust bieten.⁵⁵ Auf diesem Weg kann die bei der Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben zu berücksichtigende Absicherung und Erhaltung des politisch relevanten Eigengewichts der Länder nicht erreicht werden. Dies ist aber eine Grundvoraussetzung der Funktionsfähigkeit der bundesstaatlichen Ordnung und damit auch der Rechtsinstitute des kooperativen Föderalismus.

Ausgehend von der Definition der Gemeinschaftsaufgaben als Gesamt- und Planungsaufgaben läßt sich der erforderliche differenzierte Kooperations- und Planungsprozeß wohl am ehesten im Bereich der gesamtstaatlichen Strukturprogramme erreichen.⁵⁶

Dabei sollte aufgrund der Kritik, die an den Reformvorschlägen der Troeger-Kommission und des Ersten Finanzreformprogramms der Bundesregierung geübt wurde, nach dem

54. vgl. zum Kompensationswert des Bundesrats: J. Kölbl, DÖV 1967, S. 7; M. Bullinger, DÖV 1970, S. 765 ff; K. Hesse, Aspekte, in: Müller-Festschrift (1970), S. 174; K. Hesse, AÖR 98 (1973), S. 35 ff; grundlegend: P. Lerche, Aktuelle föderalistische Verfassungsfragen (1968), S. 39 ff;

55. H. Leibrecht, DVBl. 1967, S. 74; W. Geiger, Föderalismus, in: Speyer-Schriftenreihe, Bd. 33 (1967), S. 16 f;

56. vgl. zur Kritik beispielsweise: G. Konow, DÖV 1966, S. 368 ff; H. Leibrecht, DVBl. 1967, S. 72 ff; W. Geiger, Föderalismus, in: Speyer-Schriftenreihe, Bd. 33 (1967), S. 16 ff; W. Henle, DÖV 1968, S. 401;

Grundsatz verfahren werden, den Ländern soviel Gestaltungsbefugnisse wie möglich einzuräumen, eventuell auch zu Lasten der Fragen, die wegen ihrer gesamtstaatlichen Bedeutung mehr der Gestaltungskompetenz des Bundes unterliegen.

Der für eine sachgerechte verfassungsrechtliche Ausgestaltung der bundesstaatlichen Zusammenarbeit erforderliche differenzierte Kooperations- und Planungsprozeß läßt sich am ehesten im Bereich der strukturpolitischen Richtlinienprogramme verwirklichen.⁵⁷ Bei der Ausgestaltung ist stets die Abhängigkeit der Länder von institutionellen Sicherungen zu beachten, wobei die verfassungsrechtliche Möglichkeit der Mitwirkung allein nicht genügt. Um den Kompetenzverlust annähernd zu kompensieren, ist es erforderlich, daß die Länder eine eigene, nicht austauschbare Rolle einnehmen und dadurch ihren Anteil an der gemeinsamen Aufgabenstellung deutlich machen können.⁵⁸ Die Beteiligung des Bundes ist dabei auf die Aspekte zu beschränken, die die Einschaltung des Bundes aufgrund der veränderten Bedingungen notwendig gemacht haben.

Wegen der Gefahr der Präjudizierung der Länder durch Bundesplanungen und des starken regionalen Bezugs der Gemeinschaftsaufgaben sind die Planungsvorstellungen der Länder zur Grundlage der Kooperation zu machen. Damit wird zugleich ein Überspielen der regionalen Gesichtspunkte durch überregionale verhindert und einer zu weitgehenden Fremdbestimmung der Länder durch die Tatsache der Gesamtübersicht des Bundes und der angeblich größeren Bedeutung der Gesamtentwicklung vorgebeugt.

57. M. Bullinger, DÖV 1970, S. 772;

58. K. Hesse, Aspekte, in: Müller-Festschrift (1970), S. 147;

Die Differenziertheit des Planungsprozesses stärkt außerdem die Stellung der Länder im Verfahren der Planfortschreibung und -anpassung, wo keine eigenen Vorplanungen erstellt werden, die Länder aber aufgrund der ihnen im Rahmen der Plandurchführung zugehenden Daten einen Informationsvorsprung gegenüber dem Bund erlangen.

Eine weitere notwendige Differenzierung der Kooperation ist durch eine Beschränkung der Weisungs- und Unterrichtsrechte des Bundes gegenüber den Vorschlägen der Troeger-Kommission zu erreichen.

Im Gegensatz zu den Reformvorschlägen der Troeger-Kommission sollte auch ein eigenständiges Planungsgremium geschaffen werden, das allen Beteiligten eine gleichmäßige Vertretung gewährleistet. Durch eine entsprechende Ausgestaltung der Entscheidungsfindung ist eine unmittelbare Beteiligung und Einflußnahme auf die Planaufstellung möglich, wodurch die regionalen Bezüge der gesamtstaatlichen Aufgaben ausreichend berücksichtigt werden können und den Ländern die Möglichkeit ihrer Behauptung gegeben wird.

Obwohl die Frage der Finanzausstattung der Länder außerhalb des Regelungsbereiches der Gemeinschaftsaufgaben liegt, ist eine verfassungsrechtliche Festlegung der Beteiligungsverhältnisse wünschenswert, um zusätzliche Einflußmöglichkeiten des Bundes über die Finanzierung zu verhindern.⁵⁹ Allerdings darf dadurch kein falsches Pro-

59. vgl. zur mangelhaften Finanzausstattung der Länder: P. Feuchte, Die Verwaltung 1972, S. 218; vgl. auch die Ausführungen der Enquête-Kommission für Fragen der Verfassungsreform, Zwischenbericht vom 21.09.1972, BT-Dr. VI/3829, S. 46;

portionalitätsdenken entstehen, und es darf die Tatsache nicht übersehen werden, daß die Finanzierung funktionell den durch die gemeinsame Aufgabenkoordinierung angestrebten Zielen zugeordnet ist.

Um den Einfluß des Bundes zu begrenzen, ist weiterhin eine verfassungsrechtliche Enumeration der der gemeinsamen Kooperation unterliegenden Sachbereiche erforderlich.

Unter Berücksichtigung dieser Überlegungen ist es möglich, die Gemeinschaftsaufgaben als Länderaufgaben mit Bundesbeteiligung auszugestalten und nicht wie die Reformvorschläge der Troeger-Kommission und des Ersten Finanzreformprogramms der Bundesregierung als Bundesaufgaben mit Länderbeteiligung.

II. Die Entstehungsgeschichte

Am Anfang der Bemühungen um eine verfassungsrechtliche Institutionalisierung der bundesstaatlichen Kooperation stand die Forderung nach einer Verfassungsreform und die Beauftragung von Kommissionen zur Ausarbeitung von Reformvorschlägen. Dabei ging die Initiative zu einer Verfassungsreform von den Ländern aus, die eine Änderung der bundesstaatlichen Ordnung verlangten, da sie den unkontrollierbaren Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes, insbesondere im Bereich der Fondsverwaltung und der Dotationsauflagen nicht mehr länger ausgesetzt sein wollten. Diese unbefriedigende Staatspraxis der Zusammenarbeit hatte zu einer großen Unsicherheit hinsichtlich der weiteren Entwicklung des Verhältnisses von Bund und Ländern

im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben und der bundesstaatlichen Kooperation zu deren Bewältigung geführt.¹

Deshalb forderten die Ministerpräsidenten der Länder anlässlich einer gemeinsamen Konferenz in Saarbrücken vom 10. - 12.06.1963 in einer übereinstimmenden Erklärung, daß eine klare Abgrenzung von Bundes-, Länder- und Gemeinschaftsaufgaben gefunden werden müsse, und daß die unsystematische Förderung der verschiedensten Aufgaben in den Haushalten des Bundes und der Länder beendet werden müsse.² Weiterhin sollte geklärt werden, welche Aufgaben von Bund und Ländern gemeinsam wahrgenommen werden können und welche eindeutig in die alleinige Zuständigkeit des Bundes oder der Länder fallen.³

Die Ministerpräsidentenkonferenz veranlaßte daraufhin die Einsetzung einer aus Ländervertretern bestehenden Kommission, die sogenannte Flurbereinigungskommission. Die Flurbereinigungskommission sollte als Grundlage für die mit dem Bund angestrebten Verhandlungen Vorschläge für eine klare Aufgabenabgrenzung zwischen Bund und Ländern erarbeiten.⁴

Daneben trat im gleichen Jahr Bundeskanzler Erhard in seiner Regierungserklärung vom 18.10.1963 für eine klare

1. Dies bestätigt auch das Troeger-Gutachten, wenn es zahlreiche der bis dahin praktizierten Kooperationsformen von Bund und Ländern (vgl. Tz. 31-35), die Selbstkoordinierung der Länder (vgl. Tz. 36-45) und die Fondswirtschaft des Bundes (vgl. Tz. 44-51) für verfassungsrechtlich bedenklich hält. Zum gespannten Bund-Länder-Verhältnis vgl. R. Kunze, Kooperativer Föderalismus (1968), S. 39 f.

2. Der Wortlaut der Erklärung ist bei A. Hüttl, DVBl. 1967, S. 434 ff abgedruckt.

3. A. Hüttl, DVBl. 1967, S. 434;

4. vgl. W. Henrichs, Gemeinschaftsaufgaben (1968), S. 41;

Abgrenzung der Finanzverantwortlichkeiten zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ein und kündigte an, daß mit den Vorarbeiten für eine Finanzreform unverzüglich begonnen werden sollte.⁵

Daraufhin verständigten sich Bund und Länder bereits am 30.10.1963 darüber, daß eine umfassende Finanzreform ausgearbeitet werden sollte.⁶

1. Die Erstellung von Gutachten und Reformkonzeptionen

a. Das Gutachten der "Kommission für Fragen der Finanzreform der Bundesrepublik Deutschland"

Zur Vorbereitung der Finanzreform wurde am 20.03.1964 im Rahmen einer gemeinsamen Sitzung des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten der Länder auf Vorschlag des Bundesfinanzministers die "Sachverständigenkommission für die Finanzreform" gebildet.⁷

Der die Aufgabenwahrnehmung und die Zusammenarbeit von Bund und Länder betreffende Teil des zu erstellenden

5. vgl. 90. Sitzung des BT, IV. Wahlperiode (Sten. Ber. S. 4200); Bulletin-BReg. (1963), Nr. 186, S.1627;

6. vgl. R. Kunze, Kooperativer Föderalismus (1968), S. 41, dabei wurde anläßlich der ersten Zusammenkunft des neuen Bundeskanzlers Erhard mit den Ministerpräsidenten der Länder die Einsetzung eines Gremiums von vier bis fünf Fachleuten geplant.

7. vgl. Troeger-Gutachten (1966), Tz. 1,14 ff: die Kommission bestand aus folgenden fünf Mitgliedern: Ministerialdirektor a.D. Fischer-Menshausen, Staatssekretär a.D. Dr.Loschelder, Ministerialrat a.D. Neuburger, Prof.Dr.Dres.h.c.Neumark (seit 28.08.1964), Bundesbankvizepräsident und Staatsminister a.D. Dr.Troeger (nach dem als Vorsitzenden der Kommission das Gutachten benannt wurde), als ständige Sachverständige waren beigeordnet: Staatssekretär Prof.Dr. Hettlage, Ministerialrat a.D. Dr.Hüttl und Stadtkämmerer a.D. Dr. Linpinsel.

Gutachtens sollte die gegenwärtige Kooperationspraxis mit dem Ziel untersuchen, "die finanzielle Verantwortung des Bundes und der Länder klar gegeneinander abzugrenzen, Zuständigkeitsüberschneidungen zu vermeiden und der Gefahr einer unwirtschaftlichen Mittelverwendung vorzubeugen". Darüber hinaus sollte geklärt werden, "in welchem Rahmen und nach welchen Regeln der Bund und die Länder für bestimmte Aufgaben gemeinsam die Verantwortung tragen und die Mittel aufbringen sollten (Gemeinschaftsaufgaben)".^{8, 9}

Das "Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland"¹⁰ wurde dem Bundeskanzler und den Ministerpräsidenten der Länder von der Troeger-Kommission am 10.02.1966 überreicht.¹¹

Das Troeger-Gutachten, das unter Anhörung verschiedenster staatlicher Stellen erarbeitet worden ist, enthält neben allgemeinen Ausführungen auch ausgearbeitete Vorschläge für Verwaltungsvereinbarungen und Grundgesetzänderungen im Bereich der bundesstaatlichen Zusammenarbeit.¹² Zur Verwirklichung der Institutionalisierung der Kooperation

8. vgl. Troeger-Gutachten (1966), Tz. 8;

9. Daneben erstellte das Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung im September 1964 die Ausarbeitung "Zur Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland" (veröffentlicht in der Schriftenreihe des Forschungsinstituts, 1964). Weiterhin erarbeitete das Institut "Finanzen und Steuern" im November 1966 das Gutachten "Die große Finanzreform" (veröffentlicht in der Schriftenreihe des Instituts, Heft Nr. 80, 1966). Beide Ausarbeitungen hatten auf die inhaltliche Ausgestaltung der Finanzreformgesetzgebung jedoch keinen Einfluß.

10. bisher und nachfolgend als Troeger-Gutachten bezeichnet;

11. vgl. Franz Klein, Bulletin-BReg. (1967), Nr. 83, S. 714; der Finanzbericht 1968, S. 209, nennt allerdings den 20.02.1966;

12. vgl. Troeger-Gutachten (1966), Tz. 18, 19;

zwischen Bund und Länder, die einen Schwerpunkt des Gutachtens bildete, schlug die Kommission die Einfügung eines Art. 85a KE¹³ in das Grundgesetz vor. Dabei übernahm die Troeger-Kommission den aus der amerikanischen Staatsrechtslehre stammenden Gedanken des "Kooperativen Föderalismus"¹⁴, mit dem sie ihr Ziel, zwischen Bund und Ländern ein ausgewogenes und bewegliches System der Zusammenarbeit zu bilden, erreichen wollte.¹⁵ Die bisherige Zusammenarbeit wollte die Troeger-Kommission durch die "Schaffung neuer Institutionen aus bundesstaatlichem Geist"¹⁶, zu der sie auch die Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben rechnete, verbessern. Allerdings war es schwierig für die Aufgaben, die Gemeinschaftsaufgaben werden sollten, eindeutige Bestimmungsmerkmale zu finden, da sich, wie die Troeger-Kommission feststellte, im Schrifttum ein noch uneinheitlicher, tastender Gebrauch der Gemeinschaftsaufgaben als Rechtsbegriff fand.¹⁷

-
13. vgl. Troeger-Gutachten (1966), Tz.139, nachfolgend als Art. 85a KE (Kommissions-Entwurf) bezeichnet;
 14. Den Begriff des kooperativen Föderalismus konzipierte die Kommission im Hinblick auf das geplante verfassungsrechtliche Institut der Gemeinschaftsaufgaben, vgl. H. Leibrecht, DVBl. 1969, S. 100 f.
 15. vgl. Troeger-Gutachten (1966), Tz. 76;
 16. vgl. Troeger-Gutachten (1966), Tz. 77;
 17. vgl. Troeger-Gutachten (1966), Tz.136; J. Köhler, Gemeinschaftsaufgaben, in: Speyer-Schriftenreihe Bd.11 (1961), S. 17f faßte den Begriff der Gemeinschaftsaufgaben sehr weit und verstand darunter alle Formen des Zusammenwirkens von Bund und Ländern bei der Aufgabenerfüllung einschließlich der Regelung des Art. 84 GG. Eine engere begriffliche Definition findet sich bei E. Becker, in: Speyer Schriftenreihe, Bd.11 (1961), S.6 ff, der auf die verwaltungsmäßige Bewältigung von nach der Kompetenzordnung in eigener Verantwortung wahrzunehmender Aufgaben im Wege der Koordinierung abstellt. Ähnlich aus A.Köttgen, JÖR NF, Bd.11 (1962), S.305, der noch stärker den institutionellen Charakter hervorhebt. Demgegenüber halten W. Patzig, AÖR 86 (1961), S.291 ff und W.Henle, Die Förderung von Landesaufgaben, in: Speyer-Schriftenreihe, Bd.11 (1961), S.67 die finanzielle Beteiligung des Bundes bei Aufgaben von überregionaler Bedeutung für das entscheidende Merkmal der Gemeinschaftsaufgaben. Eine Zusammenstellung der verschiedenen Theorien findet sich bei B.Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben (1970), S. 29ff.

Da sich neben der gemeinsamen Finanzierung die gesamtstaatliche Bedeutung und die Notwendigkeit einer gemeinsamen Planung als die wesentlichsten Merkmale der Gemeinschaftsaufgaben herauszubilden begannen, definierte die Troeger-Kommission die Gemeinschaftsaufgaben in Art. 85 a Abs. 1 KE folgendermaßen: "Bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben, deren Ausführung Sache der Länder ist, wirken Bund und Länder zusammen, wenn die Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und einer langfristigen gemeinsamen Planung bedürfen (Gemeinschaftsaufgaben)".¹⁸ Nach Art. 85a Abs. 2 Satz 1 KE sollten die als Gemeinschaftsaufgaben anzusehenden Aufgaben durch ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz festgelegt werden. Da die Gemeinschaftsaufgaben in Art. 85a Abs. 1 KE weiterhin durch das Merkmal der Erforderlichkeit einer gemeinsamen Planung charakterisiert wurden, schlug die Troeger-Kommission in Art. 85a Abs. 2 Satz 2 die Schaffung eines gemeinsamen Planungsgremiums vor. Danach sollten die Bundesregierung und der Bundesrat durch übereinstimmende Beschlüsse Pläne und Richtlinien für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben

18. Als Beispiele für Aufgaben, die als Gemeinschaftsaufgaben anzusehen wären, zählte das Troeger-Gutachten (1) den Neubau und Ausbau wissenschaftlicher Hochschulen, (2) die Förderung von Forschungseinrichtungen außerhalb der Hochschulen, (3) den Ausbau der Verkehrseinrichtungen im gemeindlichen Bereich, (4) die Verbesserung der Agrarstruktur, (5) Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik im Interesse übergebietlicher Raumordnung und (6) die Förderung des sozialen Wohnungsbaues auf, vgl. Tz. 143 ff. Die Kommission hielt allerdings das Abgrenzungsmerkmal in Art. 85a KE "Bedeutung für die Gesamtheit" für ausreichend bestimmt und wollte mit der beispielhaften Aufzählung nur einen Anhaltspunkt für eine mögliche, ihrer Ansicht nach aber nicht notwendige Enumeration der Sachgebiete geben, vgl. Tz. 154.

aufstellen. Der Bundesrat sollte seine Beschlüsse mit den in Art. 52 GG vorgesehenen Mehrheitsverhältnissen fassen.¹⁹ Die Troeger-Kommission bezeichnete diese Verbindung von Bund und Länder als neue Verwaltungsform,²⁰ wodurch der Bundesrat eine neue Funktion erhalte.²¹ Allerdings legte die Troeger-Kommission für die nähere Ausgestaltung des neuen Rechtsinstituts der Gemeinschaftsaufgaben keine Regeln vor.²²

b. Der Bericht der "Flurbereinigungs-Kommission"

Der Bericht²³ der 1963 von den Ministerpräsidenten der Länder eingesetzten Flurbereinigungs-Kommission, der im Juni 1967 abgeschlossen wurde, ist durch Kritik an den Vorschlägen der Troeger-Kommission gekennzeichnet.²⁴ Die Kritik wendet sich hauptsächlich gegen die Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben, wodurch der in den Art. 30, 70, 83 und 106 Abs. 4 Nr. 1 GG festgelegte Grundsatz der Aufgabentrennung durchbrochen werde, was zu einer Mischverwaltung und -finanzierung führe. Weiterhin

19. vgl. Troeger-Gutachten (1966), Tz. 158;

20. vgl. Troeger-Gutachten (1966), Tz. 141;

21. vgl. Troeger-Gutachten (1966), Tz. 158;

22. vgl. Troeger-Gutachten (1966), Tz. 141;

23. Der Bericht der sogen. Flurbereinigungskommission (1967) ist in Auszügen bei W. Henrichs, Gemeinschaftsaufgaben (1968), S. 21 f veröffentlicht.

24. Zur Unterrichtung der Ministerpräsidentenkonferenz und der Bundesregierung über die Arbeitsergebnisse der Troeger-Kommission ist eine sogen. Verbindungskommission eingesetzt worden, vgl. R.Kunze, Kooperativer Föderalismus (1968), S. 27 f.

kritisiert die Flurbereinigungs-Kommission die general-klauselartige Regelung der Gemeinschaftsaufgaben in Art. 85 a Abs. 1 KE, wodurch der Grundsatz der enumerativen Zuständigkeitsregelung des Bundes aufgegeben werde und durch eine unklare Abgrenzungsregelung ersetzt werde, die insgesamt eine Abkehr von der föderativen Gestaltung des Grundgesetzes zugunsten einer zentralistischen Tendenz bedeute. Weiterhin sei der Bundesrat als Planungsgremium ungeeignet, da er aufgrund seiner mit Mehrheit gefaßten Beschlüsse die einzelnen Länder im Planungsgremium nicht sachgerecht vertreten könne.

Als Lösung schlug die Flurbereinigungs-Kommission vor, den Bund auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Nr. 11, 13 und 17 GG zu verweisen und die bundeseigene Verwaltung auf diesen Sachgebieten durch einen neu in das Grundgesetz einzufügenden Art. 87 e²⁵ zu erweitern.²⁶

c. Das Erste Finanzreformprogramm der Bundesregierung

Demgegenüber erarbeitete die Bundesregierung auf der Grundlage der Empfehlungen der Troeger-Kommission ein eigenes Reformkonzept, das am 19.07.1967 als erster Teil

-
25. Art. 87 e sollte folgenden Wortlaut haben:
"Gesetze, die aufgrund von Art. 74 Nr. 11, 13 und 17 ergehen, können mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, daß Aufgaben der Förderung in bundeseigener Verwaltung ohne eigenen Verwaltungsunterbau oder von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt werden. Artikel 87 Abs. 3 GG bleibt unberührt."
26. Lediglich Schleswig-Holstein wich in einem Minderheitsvotum von dem Bericht der Flurbereinigungs-Kommission zu den Gemeinschaftsaufgaben ab, setzte sich im übrigen aber ebenfalls für eine Enumeration der Gemeinschaftsaufgaben ein, vgl. W. Henrichs, Gemeinschaftsaufgaben (1968), S. 22 f.

eines Finanzreformprogramms von der Bundesregierung verabschiedet wurde.²⁷

Danach sollten die Gemeinschaftsaufgaben in den in das Grundgesetz einzufügenden Art. 91 a und 91 b geregelt werden, die zusammen einen neuen Abschnitt VIII a bilden sollten. Die einzelnen als Gemeinschaftsaufgaben anzusehenden Sachgebiete wurden enumerativ aufgeführt, um die Zuständigkeiten weitgehend verfassungsrechtlich zu normieren und dem einfachen Gesetzgeber die Möglichkeit einer Erweiterung der Gemeinschaftsaufgaben zu nehmen.²⁸ Allerdings umfaßte die Aufzählung fast alle strukturpolitischen Aufgaben und ging damit weit über die beispielhafte Aufzählung²⁹ der Sachgebiete im Troeger-Gutachten hinaus.³⁰ Dagegen wurde das Verfahren der Planaufstellung in Art. 91 a in der Fassung des Ersten Finanzreformprogramms der Bundesregierung einfach folgendermaßen festgelegt: "Die Bundesregierung stellt mit Zustimmung des Bundesrats allgemeine Pläne und Richtlinien für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben auf."

27. im Wortlaut abgedruckt im Finanzbericht 1968, S. 212;

28. vgl. Franz Klein, Bulletin-BReg. (1967), Nr. 83, S. 715;

29. vgl. Anm. 18;

30. Folgende Sachgebiete waren als Gemeinschaftsaufgaben vorgesehen: (1) Hochschulaus- und -neubau, (2) Agrarstrukturverbesserung, (3) Wirtschaftsstrukturverbesserung, (4) Ausbau der Verkehrseinrichtungen im gemeindlichen Bereich, (5) Ausbildungsförderung, (6) Wohnungsbauförderung, (7) Städtebauförderung, (8) Krankenhausneubau und -ausbau, (9) Förderung des Baues von Turn- und Sportstätten.
J. Seeger, DÖV 1968, S. 784 bemerkte dazu, daß damit die Wünsche aller Bundesressorts berücksichtigt worden seien.

Diese Formulierung ließ jedoch offen, ob die Bundesregierung weiterhin an dem Erfordernis einer gemeinsamen Planung festhalten wollte, wie es auch der Legaldefinition der Gemeinschaftsaufgaben in Art. 91 a Abs. 1 entsprach, oder ob damit nur ein Zustimmungserfordernis des Bundesrats statuiert werden sollte.³¹

2. Die Bund-Länder-Verhandlungen

a. Die verschiedenen Verhandlungsgremien

Daraufhin trat am 06.07.1967 die bereits bei der Übergabe des Troeger-Gutachtens am 10.02.1966 vorgesehene Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen, um auf der Grundlage der verschiedenen inzwischen vorliegenden Gutachten nach gemeinsamen Lösungsmöglichkeiten zu suchen.³²

Allerdings konnte die Arbeitsgruppe keine Annäherung der Standpunkte hinsichtlich der Neuordnung der Finanzbeziehungen und der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern erreichen.³³ Deshalb setzte die Arbeitsgruppe am 29.09.1967 einen Bund-Länder-Arbeitsausschuß³⁴

31. Danach hätte der Bundesrat nach der Ansicht von A. Goppel, in: "Die Welt", Nr. 213 v. 13.09.1967 nur die Möglichkeit gehabt, der alleinigen Planung der Bundesregierung entweder insgesamt zuzustimmen oder sie ganz abzulehnen.

32. Franz Klein, Bulletin-BReg. (1968), Nr. 34, S. 270;

33. Die ablehnende Haltung der Länder bekräftigte A. Goppel, in: "Die Welt", Nr. 213 v. 13.09.1967.

34. Die Arbeitsgruppe setzte sich ausschließlich aus Ministern zusammen. Im Arbeitsausschuß waren hingegen neben sieben Länderministern sechs Staatssekretäre des Bundes, der Generalsekretär der Kultusministerkonferenz und ein Vertreter des Bundeskanzleramts vertreten, vgl. Franz Klein, Bulletin-BReg. (1968), Nr. 34, S. 271.

ein, der Grundsatzfragen und die Sachgebiete der Gemeinschaftsaufgaben sowie andere, die Finanzverfassungsreform betreffende Probleme behandeln sollte. Der Bund-Länder-Arbeitsausschuß schloß seine Beratungen am 16.12.1967 ab.³⁵

b. Die unterschiedlichen Positionen von Bund und Ländern

Der Bund-Länder-Arbeitsausschuß sollte klären, unter welchen Voraussetzungen und für welche Sachgebiete die Länder einer verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben zustimmen würden. Die Länder hielten zur Wahrung ihrer Selbständigkeit eine getrennte Aufgabenwahrnehmung für unerlässlich und sahen in der vom Bund in Art. 91 a des Vorschlages des Ersten Finanzreformprogramms der Bundesregierung vorgesehenen gemeinsamen Planung eine zu komplizierte Verfahrensregelung, die, ohne die Finanzmittel zu vergrößern, einen erheblichen Verwaltungsmehraufwand bedingen würde. Insbesondere befürchteten die Länder, durch die präjudizierenden Planungen des Bundes keine eigenen Gestaltungsmöglichkeiten mehr zu haben und dem Gewicht des Bundes wegen der Problematik der Ausgestaltung des Planverfahrens nicht mehr entgegenwirken zu können. Die Länder bezweifelten deshalb die Notwendigkeit einer gemeinsamen Planung und versuchten, eine Lösung von der Finanzierungsseite her zu finden. Sie wollten dem Bund eine Mitfinanzierungskompetenz auch für nur teil-

35. Der zusammenfassende Bericht über die Verhandlungen des "Arbeitsausschusses der Bund-Länder-Arbeitsgruppe für die Finanzreform" ist auszugsweise bei W. Henrichs, Gemeinschaftsaufgaben (1968), S. 24 veröffentlicht. Es existiert nur eine Maschinenschrift. Weiterhin befaßte sich auch der Vortrag von Staatsminister Dr. Franz Heubl, gehalten vor der Ministerpräsidentenkonferenz am 30.11.1967, mit den Ergebnissen des Arbeitsausschusses.

weise Finanzierungen auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung oder eines Gesetzes einräumen. Zusätzlich sollten die der gemeinsamen Finanzierungskompetenz unterliegenden Sachgebiete im Rahmen einer Einzelaufzählung festgelegt werden, um die Mitwirkungsrechte des Bundes auch von dieser Seite her einzuschränken. Da sich nach dieser Ansicht der Länder die Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben lediglich auf eine Mitfinanzierungskompetenz des Bundes beschränkte, sollten die Gemeinschaftsaufgaben nicht in einem eigenen Art. 91 a GG geregelt werden, sondern im X. Abschnitt über das Finanzwesen in einem neu einzufügenden Art. 106 a GG.³⁶

Demgegenüber hielt der Bund gerade die gemeinsame Planung im Hinblick auf eine rationelle Mittelverwendung und eine an gesamtstaatlichen Maßstäben ausgerichtete Aufgabenbewältigung für erforderlich.³⁷

Daraufhin erarbeiteten die Länder einen Katalog von Bedingungen und Voraussetzungen, von deren Erfüllung sie ihre Zustimmung zu einer verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben abhängig machten. Diese Ausarbeitung enthielt eine sehr ausführliche, auf die Einhaltung der gegenseitigen Rechte bedachte Ausformung der Zusammenarbeit. Insbesondere schlugen die Länder erstmals eine gemeinsame Rahmenplanung, die Bildung eines mit Landes- und Bundesvertretern besetzten Planungsausschusses, ein ausgewogenes Entscheidungsverfahren sowie den Sitz-

36. F. Heubl, Vortrag (1967), S. 3;

37. Zusammenfassender Bericht, S. 1; F. Heubl, Vortrag (1967), S. 5;

landvorbehalt vor.³⁸ In diesem Vorschlag brachten die Länder wesentliche Gestaltungen des später Verfassungsrecht gewordenen Art. 91 a GG zum Ausdruck und verdeutlichten ihre Vorstellungen von einer sachgerechten und ausgewogenen Regelung der bundesstaatlichen Kooperation. Danach sollten die Gemeinschaftsaufgaben weiterhin Aufgaben der Länder bleiben, der Bund sollte auf die Mitwirkung

-
38. vgl. zu diesen von den Ländern aufgestellten Voraussetzungen den Zusammenfassenden Bericht, S. 2 und F. Heubl, Vortrag (1967), S. 3 f, 6 f;
Der Vorschlag enthielt die folgenden Voraussetzungen:
1. Die verbindliche Entscheidung über die Pläne muß für die Länder von Landesverfassungsorganen getroffen werden, nicht vom Bundesrat, der ein Bundesorgan ist.
 2. Die gemeinsame Planung muß eine Rahmenplanung sein, keine Detailplanung.
 3. Die Planungskompetenz ist auf Bund und Länder gleichmäßig zu verteilen, wobei die Planungsinitiative vorwiegend bei den Ländern zu bleiben hat.
 4. Die vorbereitende Planung ist ausschließlich Ländersache. Der Bund ist hieran nicht zu beteiligen.
 5. Die Länder müssen ihre Planungen unmittelbar an den Planungsausschuß herantragen können.
 6. Der Planungsausschuß entscheidet mit qualifizierter (2/3 oder 3/4) Mehrheit, nicht mit einfacher Mehrheit.
 7. Gegen den Willen des Sitzlandes dürfen keine Einzelprojekte durchgeführt werden.
 8. Jedes Land kann neben den Gemeinschaftsaufgaben eigene Maßnahmen mit eigenen Mitteln auf dem gleichen Gebiet durchführen.
 9. Der Anteil des Bundes an der Finanzierung muß mindestens 50% betragen.
 10. Die Durchführung der Aufgaben bleibt in der alleinigen Verwaltungskompetenz der Länder (keine Mischverwaltung).
 11. Das Aufsichtsrecht des Bundes darf nicht weitergehen als das Aufsichtsrecht nach Art. 84 GG.
 12. Die Gemeinschaftsaufgaben sind auf drei Gebiete zu beschränken: "Ausbau und Neubau wissenschaftlicher Hochschulen", "Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur" und "Agrarstrukturverbesserung".

bei einer gemeinsam durchzuführenden Rahmenplanung beschränkt werden und sollte eine verfassungsrechtlich festgelegte Teilfinanzierungskompetenz erhalten.³⁹ Die in früheren Entwürfen vorgesehenen Aufsichtsrechte des Bundes sollten durch ein Informationsrecht ersetzt werden. Allerdings stand der vorgesehene Finanzierungsanteil des Bundes von mindestens 50% mit der auf eine gleichberechtigte Zusammenarbeit angelegten Ausformung in einem gewissen Widerspruch.

c. Die Verhandlungsergebnisse zur Lösung der Probleme
des geplanten Art. 91 a GG

aa. Legaldefinition

Anlässlich der abschließenden Besprechung des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten der Länder am 08.02.1969 einigte man sich schließlich auf eine Legaldefinition der Gemeinschaftsaufgaben in Art. 91 a GG. Die vorgesehene Legaldefinition enthielt im Gegensatz zu den Vorschlägen der Troeger-Kommission und des Ersten Finanzreformprogramms der Bundesregierung als bestimmendes Merkmal der Gemeinschaftsaufgaben nicht mehr das Erfordernis der gemeinsamen Planung, sondern nur noch die Erforderlichkeit der Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse. Die gemeinsame Planung wurde aber ausdrücklich zur Bewältigung der Gemeinschaftsaufgaben vorgesehen, jedoch inhaltlich auf eine gemeinsame Rahmenplanung beschränkt.⁴⁰

39. F. Heubl, Vortrag (1967), S. 23;

40. vgl. Franz Klein, Bulletin-BReg. (1968), Nr. 34, S. 271; J. Seeger, DÖV 1968, S. 784; Im Gegensatz zum Ersten Finanzreformprogramm der Bundesregierung vom 19.07.1967, wo es noch geheißen hatte: "Bund und Länder wirken auf folgenden Gebieten zur Lösung von solchen Aufgaben zusammen, die ...", sollte es nach der abschließenden Besprechung des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten der Länder vom 08.02.1969 folgendermaßen heißen: "Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn ...".

bb. Die gemeinsame Planung

Bei den Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über das neue Rechtsinstitut nahm die Ausgestaltung des Planungsverfahrens einen besonderen Rang ein, denn gerade hier wollten und mußten die Länder einem übermächtigen Bundeseinfluß vorbeugen. Dies zeigte sich insbesondere in der Ablehnung des Bundesrats als Planungsorgan, die sich auf die Betrachtung der gemeinschaftlichen Aufgaben als Länderaufgaben stützte.⁴¹ Die Länder vertraten dabei die Auffassung, daß, wenn es sich bei den Gemeinschaftsaufgaben auch weiterhin um Angelegenheiten der Länder handele, den Landesregierungen außerhalb des Bundesrats ein eigenes Mitspracherecht eingeräumt werden müsse. Das zu wählende Planungsgremium stellte deshalb bereits einen Kernpunkt der Diskussionen im Bund-Länder-Ausschuß dar. Der Bund erklärte sich dabei anfangs nur mit einer Teilnahme der Länder am Planungsverfahren einverstanden, wollte aber die verbindliche Entscheidung über die Pläne und Richtlinien der Bundesregierung und dem Bundesrat überlassen.⁴²

Demgegenüber forderten die Länder, daß die einzelnen Landesregierungen die Planungsentscheidungen selbst mittragen sollten, was letztlich nur durch ein eigenständiges gemeinsames Planungsgremium zu verwirklichen war. Jedoch begegnete die dafür erforderliche Ausgestaltung des Planungsgremiums mit eigener verbindlicher politischer Entscheidungsbefugnis noch immer dem Mißtrauen der Länder, da diese die Entscheidung eher auf der Ebene von weisungsgebundenen Beamten angesiedelt sehen wollten, für deren

41. F. Heubl, Vortrag (1967), S. 23;

42. F. Heubl, Vortrag (1967), S. 5;

Aufgabe sie die Planaufstellung in erster Linie hielten. In einem mit politischem Auftrag ausgestatteten Planungsgremium sahen sie immer noch eine zu große Gefahr der Einwirkung des Bundes. Allerdings stimmten die Länder schließlich einem so ausgestalteten Planungsgremium zu, denn andernfalls hätte man auf die gemeinsame Planung als einem Wesensmerkmal der Gemeinschaftsaufgabe verzichten müssen.⁴³

Die Wahl des Entscheidungsgremiums beeinflusste wesentlich die festzulegenden Abstimmungsmodalitäten und das dafür erforderliche Stimmenverhältnis. Auch hier sprachen insbesondere die Überlegungen der Länder gegen die Wahl der Bundesregierung und des Bundesrats als Planungsorgan. Denn nach der zum damaligen Zeitpunkt im Bundesrat gegebenen Stimmenverteilung hätte sich die Möglichkeit der Überstimmung der Minderheit der Länder durch die Mehrheit ergeben können. Diese als Majorisierung⁴⁴ bezeichnete Stimmverteilung hätte nur durch das Einstimmigkeitsprinzip⁴⁵ verhindert werden können, das allerdings als zu schwerfällig und die Planaufstellung verzögernd angesehen wurde. Weiterhin hätte auch die Gefahr bestanden, daß einzelne Länder ihre Zustimmung zur Planaufstellung von der Aufnahme und Durchführung bestimmter eigener Vorhaben abhängig gemacht hätten. Der bereits damals erwähnte Sitzlandvorbehalt sollte in die grundgesetzliche Normierung aufgenommen werden, um die Interessen und Rechte der einzelnen Länder im Planungsverfahren gegenüber dem Bund und den übrigen Ländern

43. F. Heubl, Vortrag (1967), S. 24;

44. vgl. Ergebnisvermerk über die 2. Sitzung des Arbeitsausschusses der Bund-Länder-Arbeitsgruppe für die Finanzreform, Maschinenschrift, S. 5;

45. vgl. Ergebnisvermerk 2. Sitzung, S. 5;

hinreichend abzusichern und dem regionalen Bezug der Gemeinschaftsaufgaben Rechnung zu tragen.

In der bereits erwähnten abschließenden Besprechung vom 08.02.1969 erhielt die verfahrensrechtliche Ausgestaltung der gemeinsamen Rahmenplanung⁴⁶ die Fassung, die später unverändert in den Finanzreformgesetzentwurf der Bundesregierung vom 15.03.1969 einging und schließlich in Art. 91 a GG Verfassungsrecht wurde.

Mit dieser Regelung werden die Forderungen der Länder weitestgehend berücksichtigt.

cc. Die gemeinsame Finanzierung

Neben der Erforderlichkeit der bundesstaatlichen Kooperation ist die gemeinsame Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben durch Bund und Länder ein weiteres wesentliches Merkmal.⁴⁷ Im Gegensatz zur ebenfalls erforderlichen gemeinsamen Planung wurde jedoch die gemeinsame Finanzierung von Anfang an als notwendig anerkannt und niemals ernstlich in Zweifel gezogen.⁴⁸ Der Versuch, die Gemeinschafts-

46. Art. 91 a Abs. 3 sollte nach dem FinRefGEntw. folgenden Wortlaut haben:

"Das Gesetz (das gemäß Art. 91 a Abs.2 Satz 2 allgemeine Grundsätze für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben enthalten soll) trifft Bestimmungen über das Verfahren und die Einrichtung für eine gemeinsame Rahmenplanung. Die Aufnahme eines Vorhabens in die Rahmenplanung bedarf der Zustimmung des Landes, in dessen Gebiet es durchgeführt wird.

47. BT-Dr. V/2861, Tz. 99;

48. Die Flurbereinigungskommission, die die Gemeinschaftsaufgaben zugunsten einer Erweiterung der Verwaltungskompetenzen des Bundes ablehnte, kritisierte die von der Troeger-Kommission vorgeschlagene gemeinsame Finanzierung als "Mischfinanzierung", vgl. W. Henrichs, Gemeinschaftsaufgaben (1968), S. 21 f.

aufgaben nach Inkrafttreten des Grundgesetzes als Rechtsbegriff zu erfassen, erfolgte bereits unter einem finanzverfassungsrechtlichen Aspekt und ging damit von der Notwendigkeit der gemeinsamen Finanzierung aus.

Der Vorschlag der Troeger-Kommission sah vor, daß der Bund den Ländern die Hälfte der bei der Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben anfallenden Zweckausgaben erstatten sollte, da sich dieses Beteiligungsverhältnis als natürliche Lösung aufgrund des jeweiligen Anteils an der gemeinsamen Planung anbiete.⁴⁹ In Nr. 9 ihres Vorschlagskatalogs sahen die Länder ebenfalls eine Kostentragung zu gleichen Teilen vor.^{50, 51}

Allerdings herrschte Uneinigkeit über die Frage der Ausgestaltung der Finanzierungsregelung. Man schwankte zwischen der grundgesetzlichen Normierung eines festen Beteiligungsatzes und der Festlegung der Beteiligungsverhältnisse in den einzelnen Bundesstaaten, wodurch eine flexible Anpassung der finanziellen Belastung an die Erfordernisse der Gemeinschaftsaufgaben und an die finanziellen Möglichkeiten der Beteiligten ohne Änderung des Grundgesetzes möglich gewesen wäre.⁵² Die Troeger-Kommission sprach sich

49. vgl. Troeger-Gutachten (1966), Tz.207 (164,202,207 ff); Die Finanzierungsregelung war jedoch nicht in Art.85 a KE vorgesehen, sondern im X. Abschnitt des Grundgesetzes in einem neu einzufügenden Art.104a Abs. 3,vgl.Tz.202;

50. vgl. Anm. 38;

51. Die Ministerpräsidenten sahen bei den Gemeinschaftsaufgaben das entscheidende Gewicht nicht in der gemeinsamen Planung, sondern in der gemeinsamen Finanzierung. Sie wollten die Gemeinschaftsaufgaben deshalb im X. Abschnitt des Grundgesetzes über das Finanzwesen in einem neu zu regelnden Art. 106 a aufnehmen, vgl. F. Heubl, Vortrag (1967), S. 3, 6.

52. vgl. F. Heubl, Vortrag (1967), S. 10; Zusammenfassender Bericht, S. 3; Ergebnisvermerk 3. Sitzung, S. 2;

gegen einen variablen Beteiligungssatz aus, da dies ihrer Ansicht nach zu Reibungspunkten führen würde und durch die vielfältigen Ausgleichsmöglichkeiten im bundesstaatlichen System die stabile Ordnung des Bundes und der Länder untereinander gefährdet werden würde. Als Ausgleich sollte vielmehr den finanzschwächeren Ländern eine Zuweisungsmöglichkeit im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs eingeräumt werden.⁵³ Demgegenüber schlug die Bundesregierung in ihrem Ersten Finanzreformprogramms vom 19.07.1967 einen variablen Beteiligungssatz mit einer Begrenzung auf höchstens 50% vor.^{54, 55}

Diesen Vorschlag änderte die Bundesregierung anlässlich der abschließenden Beratungen dahingehend ab, daß für den Hochschulbau und die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur ein fester Beteiligungssatz von 50% vorgesehen wurde, für die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes dagegen ein variables Beteiligungsverhältnis mit einer Mindestbeteiligung des Bundes von 50%. In dieser Ausgestaltung wurde die Finanzierungsregelung in Art. 91 a GG auch Verfassungsrecht.⁵⁶

-
53. vgl. Troeger-Gutachten (1966), Tz. 164, 208, 298 ff; Die Troeger-Kommission hielt hingegen den vertikalen Finanzausgleich wegen seines geringen Ausgleichseffekts für ungeeignet, vgl. Tz. 299.
54. vgl. Art. 104 a Abs. 3 i.d.F. des Ersten FinRefProgramms der BReg., Finanzbericht 1968, S. 213;
55. vgl. Ergebnisvermerk 3. Sitzung, S. 2;
56. vgl. BT-Dr. V/2861, Tz. 99 ff; Nach § 10 AStrG beträgt der Bundesanteil für die Verbesserung der Agrarstruktur 60% und der für den Küstenschutz 70%.

dd. Die Beteiligung der Parlamente

Die Frage der Beteiligung der Parlamente an den Gemeinschaftsaufgaben und der gemeinsamen Rahmenplanung wurde im Vorfeld der Finanzreform 1969 nur am Rande erörtert. Sie beschränkte sich im wesentlichen auf die notwendige Beteiligung des Bundestags am Gesetzgebungsverfahren und auf das Etatbewilligungsrecht des Bundestags und der Landtage im Hinblick auf die zur Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben bereitzustellenden Mittel, das zu keiner Zeit in Frage gestellt wurde. Der sich aus dem Etatbewilligungsrecht der Parlamente ergebende Einfluß auf den Inhalt der Rahmenplanung wurde allerdings stets als gering angesehen,⁵⁷ wenn beispielsweise die Troeger-Kommission feststellt, daß die Macht der Verhältnisse, die den Willen zur gemeinschaftlichen Ordnung eines Lebensbereiches hervorgerufen hat, groß genug sein werde, die Parlamente zur Bewilligung der erforderlichen Mittel für die Ausführung der Gemeinschaftsaufgaben zu veranlassen. Im übrigen vertrat aber bereits die Troeger-Kommission die Ansicht, daß die Planungsbeschlüsse nur die Regierungen, nicht aber die Parlamente rechtlich binden könnten. Das Etatbewilligungsrecht wurde erstmals im Ersten Finanzreformprogramm der Bundesregierung vom 19.07.1967 ausdrücklich normiert.⁵⁸ Dagegen wurde eine weitergehende institutionelle Absicherung der Einflußnahme der Parlamente auf die Rahmenplanung für nicht erforderlich gehalten.⁵⁹

57. Troeger-Gutachten (1966), Tz. 160;

58. vgl. dazu Art. 91 a Abs. 2 Satz 4 i.d.F. des Ersten FinRefProgramms der BReg., Finanzbericht 1968, S.212: "Der Umfang der Leistungen für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben bleibt der Festsetzung in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder vorbehalten."

59. Allerdings setzten die Präsidenten der deutschen Länderparlamente auf ihrer Konferenz in Husum am 08.05.1969 eine Kommission für die Problematik Parlament und Gemeinschaftsaufgaben ein, vgl. A. Böhringer, ZfParl 1970, S. 174.

Die Bundesregierung übernahm die Normierung des Etatbewilligungsrechts unverändert in ihren Finanzreformgesetzentwurf vom 13.03.1969,⁶⁰ die dann allerdings auf Vorschlag des Rechtsausschusses des Bundestags dahingehend abgeändert wurde, daß sich der haushaltsrechtliche Vorbehalt nicht nur auf die Höhe der Leistungen, sondern direkt auf die Bereitstellung der Mittel bezog. Dies sollte allerdings keine inhaltliche Abänderung bedeuten, sondern nur eine Klarstellung.⁶¹

Der Haushaltsvorbehalt wurde dann in Art. 91 a Abs. 4 Satz 3 GG normiert, wobei sowohl die Bundesregierung⁶² als auch der Rechtsausschuß des Bundestages⁶³ betonten, daß die Parlamente rechtlich nicht gezwungen seien, die erforderlichen Jahresleistungen in die Haushaltspläne einzustellen.

ee. Durchführung und Einwirkungsrechte
Unterrichtungs- und Aufsichtsrechte

Während die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben stets Ländersache sein sollte, entwickelte sich über die über die gemeinsame Rahmenplanung hinausgehende Mitwirkung des Bundes eine lebhafte Diskussion.⁶⁴ Die Bundesregierung

60. vgl. BT-Dr. V/2861, S. 6; Art. 91 a Abs. 4 Satz 4 i.d.F. des FinRefGEntw.;

61. vgl. den schriftlichen Bericht des Rechtsausschusses zu BT-Dr. V/3605, S. 5; Protokoll des Rechtsausschusses v. 03.10.1968, Nr. 93/6;

62. vgl. BT-Dr. V/2861, Tz. 283;

63. zu BT-Dr. V/3605, S. 5;

64. vgl. dazu insgesamt F. Heubl, Vortrag (1967), S. 8 f;

wollte sich durch Art. 91 a Abs. 3 GG⁶⁵ in der Fassung des Ersten Finanzreformprogramms vom 19.07.1967 ein umfassendes Aufsichtsrecht über die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben sichern und folgte damit den Vorstellungen der Troeger-Kommission.⁶⁶ Die Troeger-Kommission begründete das umfassende Aufsichtsrecht des Bundes damit, daß der Bund und die übrigen Länder am Zustandekommen des Rahmenplans und der Finanzierung maßgeblich beteiligt seien und deshalb eine umfassende Mitverantwortung tragen würden.⁶⁷

Demgegenüber lehnten die Länder ein Aufsichtsrecht des Bundes hinsichtlich der Plandurchführung ab, da dies inhaltlich eine Sachaufsicht bedeuten würde und außerdem bezüglich des Umfangs des Aufsichtsrechts ein Unterschied zwischen Plänen und Gesetzen bestehe. Weiterhin würde ein so weitgehendes Aufsichtsrecht den Aufbau neuer Bundesverwaltungen bedingen und damit zu einer unzulässigen Mischverwaltung führen. Die vorgesehene Berichtspflicht deute außerdem auf ein nicht vorhandenes Subordinationsverhältnis zwischen Bund und Ländern hin. Die Länder gestanden dem Bund schließlich ein Unterrichtsrecht über die Plandurchführungen zu, das mit dem hohen Finanzierungsanteil des Bundes gerechtfertigt wurde.

65. Art. 91 a Abs. 3 i.d.F. des Ersten FinRefProgr. der BReg. hatte folgenden Wortlaut:

"Die Bundesregierung übt die Aufsicht darüber aus, daß die Gesetze, Pläne und Richtlinien eingehalten werden. Sie kann zu diesem Zweck Bericht verlangen. Artikel 84 Abs. 4 gilt entsprechend." vgl. Finanzbericht 1968, S. 212;

66. vgl. Troeger-Gutachten (1966), Tz. 139, (Art. 85 a Abs. 3 KE);

67. vgl. Troeger-Gutachten (1966), Tz. 162;

Die Bundesregierung gab daraufhin ihren anfänglichen Widerstand auf und änderte den die Aufsicht betreffenden Art. 91 a Abs. 3 GG in ihrem Zweiten Finanzreformprogramm vom 28.01.1968⁶⁸ dahingehend ab, daß der Bundesregierung und dem Bundesrat ein Unterrichtsrecht über die Plandurchführung einzuräumen sei. Dieser Vorschlag wurde mit geringfügigen inhaltlichen Änderungen in den Finanzreformgesetzentwurf aufgenommen und in Art. 91 a Abs. 5 GG Verfassungsrecht.⁶⁹

Der Rechtsausschuß des Bundestags versuchte jedoch der Bundesregierung über die Einfügung einer Richtlinienkompetenz in Art. 91 a Abs. 3 GG mehr Einflußmöglichkeiten zu sichern.⁷⁰ Der Bundestag stimmte dieser Ergänzung des Art. 91 a Abs. 3 GG in der Fassung des Regierungsentwurfs⁷¹ in seiner Sitzung vom 11.12.1968 zu,⁷² der Bundesrat lehnte sie jedoch ab und rief den Vermittlungsausschuß an.⁷³

68. Art. 91 a Abs. 3 i.d.F. des Zweiten FinRefProgr. der Bundesregierung hatte folgenden Wortlaut:
"Bundesregierung und Bundesrat sind über die Durchführung der Pläne und Richtlinien auf Verlangen zu unterrichten."
vgl. dazu Anlage zum Zweiten FinRefProgr. der BReg. v. 23.01.1968, Maschinenschrift, S. 2;

69. vgl. dazu BR-Dr. 138/68 v. 15.03.1968; BT-Dr. V/2861, S. 6, Tz. 284;
Art. 91 a Abs. 5 i.d.F. des FinRefGEntw. hatte folgenden Wortlaut:
"Bundesregierung und Bundesrat sind auf Verlangen über die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben zu unterrichten."

70. vgl. schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses v. 05.12.1968, BT-Dr. V/3605, S. 6;

71. Art. 91 a Abs. 3 Satz 1 des RegEntw. lautete:
"Das Gesetz trifft Bestimmungen über das Verfahren und Einrichtungen für eine gemeinsame Rahmenplanung."
Die Bestimmung sollte um folgenden Halbsatz ergänzt werden:
"Es kann Bestimmungen über den Erlass von allgemeinen Richtlinien zur Durchführung der Rahmenpläne treffen.",
vgl. dazu BT-Dr. V/3605, S. 6.

72. 204. Sitzung, 5. Wahlperiode (Sten.Ber. S.11094);

73. 334. Sitzung v. 07.02.1969, vgl. BT-Dr. V/3826;

Die Frage einer Richtlinienkompetenz des Bundes und die Unterscheidung zwischen Plänen und Richtlinien geht bereits auf Art. 85 a Abs. 2 Satz 3 KE der Troeger-Kommission zurück, ohne daß allerdings das Verhältnis der beiden Rechtsinstitute zueinander verdeutlicht wurde.⁷⁴

Jedoch wandten sich die Länder in den damaligen Bundesländer-Verhandlungen⁷⁵ mit Erfolg gegen diese Richtlinienkompetenz des Bundes, mit der der Bundestag das Aufsichtsrecht ersetzen wollte. Außerdem war nach der Bildung des Planungsausschusses fraglich, welches Organ letztlich für die Erstellung der Richtlinien zuständig sein sollte.⁷⁶

Die neuerliche Richtlinienkompetenz begründete der Bund insbesondere damit, daß die Mitfinanzierungskompetenz auch eine Mitverwaltungskompetenz bedeute, die sich am zweckmäßigsten in einer Richtlinienkompetenz niederschlagen könne. Weiterhin erfordere § 64 a RHO, daß der Bund bei der Vergabe von Haushaltsmitteln an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung Auflagen machen müsse, die sich am ehesten im Rahmen einer Richtlinienkompetenz verwirklichen lassen würden.

Obwohl der Rechtsausschuß des Bundestages die Richtlinienkompetenz schließlich zu einer allgemeinen Richtlinienkompetenz abschwächte und die sachlichen Unterschiede zu Art. 84 Abs. 2 GG hervorhob, lehnte der Bundesrat auch diese allgemeine Richtlinienkompetenz ab, da sie einen zu

74. vgl. Troeger-Gutachten (1966), Tz. 139; Art. 85 a Abs. 2 Satz 3 KE hatte folgenden Wortlaut:
"Die Bundesregierung und der Bundesrat stellen durch übereinstimmende Beschlüsse Pläne und Richtlinien für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben auf."

75. vgl. F. Heubl, Vortrag (1967), S. 8 f;

76. vgl. Prot. Nr. 89/8 zur 89. Sitzung des Rechtsausschusses des BT v. 30.09.1968, wobei diskutiert wurde, ob der Planungsausschuß oder die BReg. mit Zustimmung des BR mit dieser Aufgabe betraut werden sollten.

einschneidenden und in der Sache nicht gerechtfertigten Eingriff in die Verwaltungshoheit der Länder darstelle.

Der Vermittlungsausschuß schlug letztlich die Streichung der Richtlinienkompetenz vor, dem sich Bundesrat und Bundestag dann anschlossen.⁷⁷

3. Das Verfahren der Finanzreformgesetzgebung

Den Ausführungsgesetzen zu Art. 91 a GG,⁷⁸ die mit Zustimmung des Bundesrats verabschiedet wurden, kommt keine eigene Entwicklungsgeschichte zu, da die wesentlichen verfassungsrechtlichen Fragen bereits im Zusammenhang mit der Ausgestaltung des Art. 91 a GG erörtert worden sind. Bereits bei den abschließenden Beratungen wurden Modellentwürfe der Ausführungsgesetze vorgelegt und im Mai 1969 bei Verabschiedung des Art. 91 a GG lagen die endgültigen Fassungen der Ausführungsgesetze vor.

Im zweiten Finanzreformprogramm der Bundesregierung vom 28.01.1968 beschränkte die Bundesregierung die Gemeinschaftsaufgaben auf Wunsch der Länder auf drei Sachgebiete.⁷⁹

77. vgl. mündlicher Bericht des Vermittlungsausschusses v. 26.02.1969, BT-Dr. V/3896, S. 2 f;

78. Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen vom 01.09.1969, BGBl.I S. 1556 i.d.F. vom 03.09.1970, BGBl.I S. 1301 und 23.12.1971, BGBl.I S. 2140 (HBFG);
Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" vom 06.10.1969, BGBl.I S. 1861 i.d.F. vom 05.08.1971, BGBl.I S. 1231 und 23.12.1971, BGBl.I S. 2140 (WStRG);
Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" vom 03.09.1969, BGBl. I S. 1573 i.d.F. vom 23.12.1971, BGBl.I S. 2140 (AStRG);

79. Hochschulbau, Wirtschaftsstruktur, Agrarstruktur und Küstenschutz;

Allerdings enthielt das Programm einen Entwurf des bisher noch nicht erörterten Art. 104 a Abs. 3 GG, der später als Investitionshilfekompetenz mit Art. 104 a Abs. 4 GG Verfassungsrecht wurde. Die Investitionshilfekompetenz war in den vorangegangenen Verhandlungen nicht ausdrücklich erörtert worden, sie kündigte sich jedoch bereits in verschiedenen Bemerkungen an. Der Entwurf des Art. 104 a Abs. 3 GG zählte die Sachgebiete, die der Investitionshilfekompetenz des Bundes unterliegen sollten, nicht enumerativ auf.⁸⁰ Die Investitionshilfekompetenz des Bundes sollte durch ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz oder eine Verwaltungsvereinbarung geregelt werden. Damit entspricht Art. 104 a GG weitgehend den ursprünglichen Vorstellungen der Länder, wonach ein sachliches Zusammengehen mit dem Bund vermieden werden sollte und die Mitwirkungsrechte des Bundes bei den Gemeinschaftsaufgaben auf eine bloße Mitfinanzierungskompetenz beschränkt bleiben sollten. Weiterhin ist auch der inhaltliche Zusammenhang des Art. 104 a Abs. 3 GG mit der Vorschrift des Art. 91 a GG nicht zu übersehen,⁸¹ da die im Rahmen der Investitionshilfekompetenz zu fördernden Sachgebiete keiner grundsätzlich anderen Behandlung bedürfen als die in Art. 91 a GG geregelten Gemeinschaftsaufgaben. Die Investitionshilfekompetenz dürfte vielmehr eine Folge der Beschränkung der Gemeinschaftsaufgaben auf die in Art. 91 a GG geregelten Sachgebiete sein.⁸² Die Länder setzten dem

80. Der Bundesrat bemühte sich durch Anrufung des Vermittlungsausschusses eine Enumeration zu erreichen, vgl. BT-Dr. V/3826, S. 4. Dieser Vorschlag wurde vom Vermittlungsausschuß abgelehnt, um eine flexible Anpassung der Investitionshilfekompetenz an zukünftige Entwicklungen nicht zu erschweren, vgl. 222. Sitzung des BT vom 20.03.1969, V. Wahlperiode, Sten.Ber.S.12058.

81. vgl. Beratungen des Rechtsausschusses des BT, Prot.Nr. 94/10, 94. Sitzung vom 04.10.1968;

82. vgl. hierzu auch J. Seeger, DÖV 1968, S. 785 f;

Vorschlag des Art. 104 a Abs. 3 GG keinen großen Widerstand entgegen.⁸³

Abgesehen von der Aufnahme der Bildungsplanung in Art. 91 b GG brachte das Gesetzgebungsverfahren der Finanzreform keine sachlichen Änderungen im Verhältnis zu den in den Bund-Länder-Verhandlungen erzielten Ergebnissen. Die verschiedenen Abänderungsvorschläge des Bundesrats und des Rechtsausschusses des Bundestags konnten die endgültige Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgaben nicht mehr beeinflussen.

Die Troeger-Kommission wollte die in Art. 91 b GG normierten Sachgebiete auch im Rahmen des Art. 91 a GG regeln.⁸⁴ Dem folgte die Bundesregierung aufgrund der Eigenarten und den sachlichen Besonderheiten der zu bewältigenden Aufgaben nicht, insbesondere da es im Bereich der wissenschaftlichen Selbstverwaltungsorganisationen keine echte Bund-Sitzland-Beziehung gebe.⁸⁵

III. Kritische Anmerkungen zur Entstehungsgeschichte

Die Entstehungsgeschichte der Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben hat neben den gegensätzlichen

83. vgl. auch die Kritik bei J. Seeger, DÖV 1968, S. 785;

84. vgl. Troeger-Gutachten (1966), Tz. 144 ff;

85. vgl. R. Goroncy, DVBl. 1970, S. 313;
Begr. der BReg. zum FinRefGE, BT-Dr. V/2861, Tz. 108;

Positionen von Bund und Ländern auch die Anforderungen aufgezeigt, die an ein Rechtsinstitut der bundesstaatlichen Kooperation unter den Bedingungen der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes zu stellen sind.

Die Vorschläge der Troeger-Kommission und des Ersten Finanzreformprogramms der Bundesregierung waren von dem Bestreben gekennzeichnet, die bundesstaatliche Aufgabenbewältigung möglichst effizient und reibungslos zu gestalten. Demgegenüber trat die Erhaltung eines relevanten Eingengewichts der Länder durch eine entsprechende Ausgestaltung des Planungs- und Kooperationsprozesses ebenso in den Hintergrund wie der Ausgleich des bei den Ländern durch die Mitwirkung des Bundes eingetretenen Kompetenzverlustes durch eine institutionelle verfassungsrechtliche Absicherung der Mitgestaltungsrechte.

Andererseits ließen aber auch der Bericht der Flurbereinigungs-Kommission und die darauf aufbauenden Vorschläge der Länder nicht den Willen erkennen, eine von bundesstaatlichen Vorstellungen getragene Lösung zu finden. Aus Furcht vor einer zu weitgehenden Einflußnahme sprachen die Länder dem Bund auf der Grundlage einer von formalistischen Bundesstaatsüberlegungen gekennzeichneten Argumentationsbasis jedes Mitwirkungsrecht hinsichtlich der gemeinsamen Planung ab. Vielmehr sahen die Länder eine ihren Vorstellungen entsprechende Lösung darin, den Bund auf eine anteilige Kostentragung zu beschränken, ohne jedoch gerade die in der bloßen Mitfinanzierungskompetenz liegenden Gefahren zu erkennen.

Eine Annäherung der gegenseitigen Standpunkte wurde erst im Rahmen der gemeinsamen Bund-Länder-Verhandlungen und des Zweiten Finanzreformprogramms der Bundesregierung erzielt, die gemeinsam die Grundlage der Finanzreform 1969 bildeten.

Die Finanzreform 1969 hat jedoch die Normierung der staatlichen Aufgabenbewältigung noch nicht abgeschlossen.

Der deutsche Bundestag setzte bereits am 08.10.1970 eine Enquête-Kommission¹ für Fragen der Verfassungsreform ein, deren Aufgabe es unter anderem war, ein Modell der gesamtstaatlichen ressortübergreifenden Planung auszuarbeiten.

1. Der Zwischenbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform

Die Enquête-Kommission Verfassungsreform unterbreitete im Rahmen ihrer Ausarbeitungen zur Neuordnung der staatlichen Aufgabenbewältigung auch Vorschläge hinsichtlich der staatlichen Aufgabenplanung im Verhältnis von Parlament und Regierung sowie von Bund und Ländern. Diese Vorschläge faßte die Enquête-Kommission in ihrem Zwischenbericht vom

-
1. Die Einsetzung der Enquête-Kommission Verfassungsreform erfolgte auf Antrag des Abgeordneten Dr. Lenz (Bergstraße) und der Fraktion der CDU/CSU vom 21.04.1970, Bt-Dr. VI/653 und auf Antrag der Fraktionen der SPD/FDP vom 06.05.1970, BT-Dr. VI/739; vgl. weiterhin den Schriftlichen Bericht des Rechtsausschusses (5. Ausschuß) in dieser Angelegenheit vom 29.09.1970, BT-Dr. VI/1211. Die Wiedereinsetzung der Enquête-Kommission Verfassungsreform in der folgenden Legislaturperiode erfolgte aufgrund des Antrags aller im Bundestag vertretenen Fraktionen vom 22.02.1973, BT-Dr. 7/214. Die Enquête-Kommission bestand aus 19 Mitgliedern, und zwar aus 7 Mitgliedern des Deutschen Bundestages, 7 von der Länderseite benannten Persönlichkeiten und 5 Sachverständigen. Daneben wurden 2 Unterkommissionen gebildet, die Unterkommission I "Bund und Länder" sowie die Unterkommission II "Parlament und Regierung"; vgl. hierzu und zur Vorgeschichte und Bildung der Enquête-Kommission Verfassungsreform die Ausführungen im Zwischenbericht, BT-Dr. VI/3829, S. 9 ff.

21.09.1972² in den Art. x, y und z³ zusammen, die zugleich als Empfehlung für eine mögliche Verfassungsänderung dienen sollten. Das Kernstück dieser Empfehlung stellte Art. x dar,

2. Zwischenbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform vom 21.09.1972, BT-Dr. VI/3829;

3. vgl. BT-Dr. VI/3829, S. 45, 46; Die Art. x, y und z hatten folgenden Wortlaut:

Artikel x

(1) Der Bund und jedes Land erstellen aufgrund gemeinsam erarbeiteter Grundannahmen im Rahmen ihrer Zuständigkeit je eine integrierte Aufgabenplanung.

(2) Die integrierten Aufgabenplanungen des Bundes und der Länder werden in den Sachbereichen, die für die Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland von Bedeutung sind, zu einer gemeinsamen Rahmenplanung zusammengefügt. Diese Sachbereiche werden durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates bestimmt.

(3) Die gemeinsame Rahmenplanung bezeichnet die allgemeinen Ziele und die Rangfolge ihrer Verwirklichung auf der Grundlage der verfügbaren finanziellen, personellen und sächlichen Mittel.

(4) Ein Planungsausschuß des Bundes und der Länder beschließt eine Empfehlung über die gemeinsame Rahmenplanung. Vor der Beschlußfassung des Ausschusses ist den Länderparlamenten Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Der Beschluß bedarf der Zustimmung des Bundes und der Mehrheit der Länder.

(5) Die Bundesregierung leitet die Empfehlung des Planungsausschusses dem Bundestag zur Beratung und Beschlußfassung zu. Der Beschluß bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates. Artikel 77 Abs. 2 findet entsprechende Anwendung.

(6) Die gemeinsame Rahmenplanung ist verbindliche Richtlinie für die weiteren Aufgabenplanungen des Bundes und der Länder und für ihre Verwirklichung. Der Bund und die Länder handeln dabei im Rahmen ihrer Zuständigkeiten.

(7) Das Nähere über das Verfahren regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.

Artikel y

(1) Die Bundesregierung erstellt die integrierte Aufgabenplanung für den Bund (Artikel x Abs.1). Sie hat dabei Bundestag und Bundesrat auf dem laufenden zu halten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

(2) Artikel x Abs. 7 gilt entsprechend.

Artikel z

(1) Der Bundestag bestellt einen Ausschuß für Planung. Auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Bundestages oder eines Viertels der Mitglieder des Ausschusses für Planung hat die Bundesregierung Auskünfte über Planungsunterlagen und über die Auswirkungen näher bezeichneter Alternativen zu erteilen.

(2) Artikel x Abs. 7 gilt entsprechend.

der das Modell einer gesamtstaatlich ausgerichteten, ressortübergreifenden Rahmenplanung von Bund und Ländern enthielt.

Allerdings sah die Enquête-Kommission ihre Vorschläge nicht als eine unmittelbar auf den Regelungen der Art. 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG aufbauende verfassungsrechtliche Weiterentwicklung an, da sie im Zwischenbericht ihre Ausführungen dahingehend einschränkte, daß "die Kommission den Artikel x unter dem ausdrücklichen Vorbehalt beschlossen hat, daß eine Überprüfung der Artikel 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG erfolgen muß und daß angemessene Regelungen für die Verteilung der Kompetenzen und der Finanzmassen zwischen Bund und Ländern gefunden werden müssen.⁴ Nur unter diesen Voraussetzungen sollte nach den Ausführungen der Enquête-Kommission Art. x eine Weiterentwicklung des Instituts der Gemeinschaftsaufgaben und ein Ersatz für die Art. 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG sein können.⁵

Ausgehend von diesen Überlegungen setzte sich die Enquête-Kommission nur sehr pauschal mit der Konzeption des Art. 91 a GG und den Überlegungen der Finanzreform 1969 zur Frage des kooperativen Föderalismus und der gesamtstaatlichen Kooperation auseinander. Im Ergebnis verwarf die Enquête-Kommission die Neuregelung der bundesstaatlichen Kooperation durch die Finanzreform 1969 und stützte sich dabei im wesentlichen auf die bereits hinlänglich bekannten Argumente, daß die Finanzreform 1969 lediglich eine verfassungswidrige parakonstitutionelle Entwicklung nachträglich legalisiert habe, und daß damit die finanziell begründete Abhängigkeit der Länder von den Entscheidungen des Bundes nicht beseitigt worden sei.

4. vgl. BT-Dr. VI/3829, S. 46;

5. vgl. BT-Dr. VI/3829, S. 46;

Die Enquête-Kommission ging in ihrer Konzeption⁶ der gesamtstaatlichen Aufgabenplanung von einem umfassenden Planungsansatz aus. Nach dem in Art. x enthaltenen Modell sollten Bund und Länder zunächst auf der Grundlage gemeinsam erarbeiteter Grundannahmen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten jeweils eigene integrierte Aufgabenplanungen erstellen. Diese integrierten Aufgabenplanungen des Bundes und der Länder sollten dann auf bestimmten, für die Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland bedeutsamen, durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates bezeichneten Sachbereichen zu einer gemeinsamen Rahmenplanung zusammengefaßt werden. In dieser Rahmenplanung sollten die allgemeinen Ziele und die Rangfolge der Verwirklichung auf der Grundlage der verfügbaren finanziellen, personellen und sächlichen Mittel bezeichnet werden. Sie sollte weiterhin verbindliche Richtlinie für die weiteren Aufgabenplanungen des Bundes und der Länder sowie für deren Verwirklichung im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten sein. Der gemeinsame Rahmenplan sollte von einem Planungsausschuß des Bundes und der Länder als Empfehlung erarbeitet werden, wobei den Länderparlamenten Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden sollte. Die Empfehlung des Planungsausschusses sollte zustandekommen, wenn der Bund und die einfache Mehrheit der Länder zustimmten. Den verbindlichen Beschluß über den gemeinsamen Rahmenplan sollte dagegen der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates, der mit einer zwei Drittelmehrheit zu entscheiden hätte, treffen.

6. vgl. hierzu auch die Ausführungen der Enquête-Kommission im Zwischenbericht, BT-Dr. VI/3829, S. 46 ff;

Mit dieser Konzeption eines gesamtstaatlich orientierten, ressortübergreifenden Planungsansatzes wollte die Enquête-Kommission den Parlamenten⁷ ein stärkeres Mitwirkungsrecht einräumen, um zu verhindern, daß die Parlamente in ihren zentralen Entscheidungsfunktionen der Gesetzgebung und Haushaltsbewilligung durch vorgefertigte Planungen, auf deren Erstellung sie keinen Einfluß nehmen konnten, vor vollendete Tatsachen gestellt würden. Eine Ratifizierungslage sollte aber vermieden werden.⁸ Durch die Regelungen der Art. y Abs. 1 und z Abs. 1 sollten der parlamentarischen Opposition wirksame Beratungs- und Kontrollmöglichkeiten eröffnet werden. Danach wäre die Regierung zu einer weitergehenden Information hinsichtlich der Planungsgrundlagen und möglicher Alternativplanungen⁹ verpflichtet gewesen. Die ressortübergreifende, integrierte Rahmenplanung sollte dabei alle relevanten Fachplanungen unter übergeordneten Gesichtspunkten zusammenfassen. Dieses Ziel einer übergeordneten Koordination sollte weiterhin durch die Begründung einer Planungspflicht für Bund und Länder von Verfassungs wegen abgesichert werden. Durch die Einbeziehung des Bundesrates in den Entscheidungsprozeß sollte ein Ausgleich dafür geschaffen werden, daß einzelne Länder im Planungsverfahren überstimmt werden konnten.¹⁰ Weiterhin sollte das neue Planungsmodell des Art. x die bisherige enge Bindung zwischen Planung und Maßnahmenfinanzierung überflüssig machen. Die Enquête-Kommission wollte aus diesem Grunde die Frage der Aufgabenfinanzierung den Erörterungen über eine Neugestaltung der Finanzverfassung überlassen.¹¹

7. vgl. BT-Dr. VI/3829, S. 47;

8. vgl. BT-Dr. VI/3829, S. 50;

9. vgl. BT-Dr. VI/3829, S. 48;

10. vgl. BT-Dr. VI/3829, S. 51;

11. vgl. BT-Dr. VI/3829, S. 46, 50;

Das Modell des Zwischenberichts geht wohl von zu idealistischen Planungsvorstellungen¹² aus. Hierzu zählt insbesondere die Überschätzung der Planungskapazitäten von Bund und Ländern, wenn die Enquête-Kommission die gleichzeitige Erstellung von jeweils getrennten Aufgabenplanungen und deren anschließende Zusammenfassung in einem gesamtstaatlich ausgerichteten Rahmenplan vorsieht.¹³ Weiterhin wird durch die Bestimmung des Art. z Abs. 1 Satz 2 der Regierung in gewissem Umfang die Erstellung von Alternativplanungen aufgebürdet, um den Informationsbedürfnissen des Parlaments gerecht werden zu können. Eine Beschränkung dieses Informationsrechts aus sachlichen Gesichtspunkten ist dagegen nicht vorgesehen. Da dieses Informationsrecht allen parlamentarisch vertretenen Gruppierungen gleichermaßen zusteht, liegt die Gefahr einer zu extensiven Handhabung nahe, wodurch eine weitere Überlastung der regierungsseitigen Planungskapazitäten zu befürchten wäre.

Weiterhin ist anzumerken, daß die Abstimmung und Zusammenfassung der verschiedenen Fachplanungen in einer ressortübergreifenden Rahmenplanung wegen des Umfangs und der inhaltlichen Verschiedenheit der einzelnen relevanten Fachplanungen auf Schwierigkeiten stoßen dürfte und sich aus diesen Gründen inhaltlich wohl nur auf der Grundlage des

12. so die Enquête-Kommission in ihrem Schlußbericht, BT-Dr. 7/5924, S. 167;

13. vgl. hierzu auch J. Kölbl, DVBl. 1972, S. 711 f; U. Leonardy, Die neue Gesellschaft 1973, S. 168; J.A. Frowein, VVDStRL 31 (1973), S. 44; R. Wahl, Der Staat 1972, S. 479 f; W. Sandtner, BayVBl. 1973, S. 422 f;

kleinsten gemeinsamen Nenners verwirklichen ließe.¹⁴ Im Vergleich dazu haben die nach Art. 91 a GG erstellten einzelnen Fachplanungen mit ihrer punktuellen, auf einzelne Querschnittsplanungen wie der Finanzplanung und der Rahmenplanung beschränkten Abstimmungspflichten eine größere Chance der Verwirklichung.

Daneben unterscheiden sich die einzelnen Planungsstufen des Zwischenberichtsmodells im Ergebnis nicht wesentlich von dem in Art. 91 a GG und den dazu ergangenen Ausführungsgesetzen festgelegten Planungsverfahren. Beide Modelle bauen grundsätzlich auf den länderseitigen Vorplanungen auf, wobei diese jeweils durch Planungen des Bundes ergänzt werden können. Als nächste Stufe sehen beide Modelle die Koordination der Vorplanungen durch ein gemeinsames Planungsgremium vor. Die der Planrealisierung dienenden Detailplanungen und die eigentliche Planausführung fallen dann wieder in die alleinige Zuständigkeit der Länder. Damit sieht das Planungsmodell nach Art. 91 a GG ebenso wie das Zwischenberichtsmodell ein dreistufiges Planungsverfahren vor. Dagegen ist in der fachlichen Beschränkung der Rahmenplanung nach Art. 91 a GG gegenüber der weiten Fassung des Zwischenberichtsmodells eine Konzentrationswirkung zu sehen, die der Effektivität der Planung nur dienlich sein kann.

14. Bereits die Erarbeitung gemeinsamer Grundannahmen dürfte auf große Schwierigkeiten stoßen, da die Ausführungen der Enquête-Kommission nicht erkennen lassen, wie diese organisatorisch und inhaltlich realisiert werden sollen, vgl. hierzu I. Staff, DÖV 1973, S. 728; vgl. weiterhin zu dem Versuch einer Gesamtproblemanalyse der längerfristigen öffentlichen Aufgaben aufgrund einer Vereinbarung des Regierungschefs von Bund und Länder und den dabei zutagegetretenen Koordinationsproblemen insbesondere Fr. Halstenberg, Die neue Gesellschaft 1973, S. 15 und P. Kistner, Die Bundesstaatsproblematik der Regierungsprogramme und Regierungspläne, in: Speyer-Schriftenreihe Bd. 51 (1973), S. 74 ff.

Weiterhin bedeutet die in Art. x Abs. 2 enthaltene generalklauselartige Gesetzgebungskompetenz zur Bestimmung der der Rahmenplanung unterliegenden Sachbereiche eine Abwendung vom Enumerationsprinzip nach Art. 91 a Abs. 1 Nr. 1 - 3 GG. Danach sollten die Sachbereiche, für die eine Zusammenfassung der integrierten, im Bereich des Bundes und der Länder im wesentlichen selbständig erstellten Aufgabenplanungen durch eine gemeinsame Rahmenplanung erfolgen sollte, durch ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates festgelegt werden. B. Tiemann¹⁵ kritisierte diese Abkehr vom Enumerationsprinzip zu Recht als einen "Rückfall in die Sünden der Troeger-Kommission".

Die Einbeziehung des Bundesrates in den Entscheidungsprozeß stößt im übrigen auf die gleichen Bedenken, die bereits im Rahmen der Diskussionen im Vorfeld der Finanzreform 1969 erhoben wurden. Danach kann der Bundesrat als mehrheitlich entscheidendes Bundesorgan die Interessen der Länder nur in ihrer Gesamtheit vertreten, er kann jedoch die Interessen einzelner Länder nicht berücksichtigen, da jederzeit die Überstimmung einzelner Länder möglich ist. Deshalb kann die Einschaltung des Bundesrates auch kein Äquivalent für die Möglichkeit der Überstimmung einzelner Länder im Planungsverfahren darstellen. Hier bieten die Regelung des Sitzlandvorbehalts nach Art. 91 a Abs. 3 Satz 2 GG und die unmittelbare Beteiligung der Länder an den entscheidenden Beschlußfassungen bessere und wirksamere Möglichkeiten, um die Interessen der einzelnen Länder zu schützen und ihnen eine Chance der Verwirklichung zu geben.

15. AÖR 97 (1972), S. 458; vgl. weiterhin J.A. Frowein, VVDStRL 31 (1973), S. 45, der die Frage stellt, ob eine Gesamtplanung im Bundesstaat überhaupt möglich sei, ohne die Bewegungsfreiheit der Länder einzuziehen;

Da das Planungsmodell des Zwischenberichts die Finanzierungsfrage¹⁶ ausklammerte und einer Regelung im Rahmen der Neuordnung der Finanzverfassung überlassen wollte, wäre eine entsprechende finanzverfassungsrechtliche Lösung eine der Grundvoraussetzungen für die Durchführbarkeit dieser Konzeption gewesen. Die finanzverfassungsrechtliche Regelung hätte wegen des Wegfalls der Mitfinanzierungskompetenz des Bundes einen Finanzausgleich vorausgesetzt, der eine aufgabenkonforme Finanzausstattung der Länder gewährleisten hätte. Dabei hätte auch der Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände mitberücksichtigt werden müssen. Jedoch war bereits damals zu erkennen, daß sich ein derart ausgestalteter Finanzausgleich in absehbarer Zeit nicht verwirklichen lassen, da dies neben der Schwierigkeit der Herausbildung objektiver Merkmale der Finanzierung auch bedeutet hätte, daß der bis dahin bestehende, vornehmlich auf die Angleichung der Steuerkraft hin ausgelegte Finanzausgleich auf stärker bedarfsorientierte Merkmale hätte umgestellt werden müssen.

Abschließend läßt sich sagen, daß das Planungsmodell des Zwischenberichts der Enquête-Kommission von zu idealistischen Vorstellungen ausging, die ihren Grund wohl zum Teil in der zum damaligen Zeitpunkt herrschenden Planungseuphorie¹⁷ hatten. Das Modell überschätzte die vorhandenen Planungskapazitäten und barg wegen der Komplexität des Planungsansatzes die Gefahr in sich, daß aufgrund des schwierigen und langwierigen Verfahrens die staatliche Ausgabenplanung auf diesen Sachbereichen weitgehend zum

16. vgl. BT-Dr. VI/3829, S. 50;

17. vgl. hierzu U. Scheuner, Zur Entwicklung der politischen Planung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Weber-Festschrift (1974), S. 369 ff;

Erliegen gekommen wäre.¹⁸

Im Vergleich zu diesem Planungsmodell erscheint die gültige verfassungsrechtliche Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben praktikabler und verfassungsrechtlich ausgewogener, obwohl sie nur einen Teil der bestehenden Gemeinschaftsaufgaben einer verfassungsrechtlichen Lösung zuführt.¹⁹

2. Der Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform

Die Enquête-Kommission Verfassungsreform legte ihren Schlußbericht am 09.12.1976²⁰ vor, der in Kapitel 11 die aufgrund der Weiterführung des Zwischenberichtsmodells gewonnenen Erkenntnisse der Enquête-Kommission hinsichtlich der "Gemeinsamen Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung" zusammenfaßte. Aufbauend auf den Ergebnissen der Finanzreform 1969 und auf der Grundlage des Planungsmodells des Zwischenberichts kam die Enquête-Kommission zu der Schlußfolgerung, daß die bisherigen Kompetenzen des Bundes hinsichtlich der gemeinsamen Planung und Finanzierung von Aufgaben mit den Ländern beizubehalten seien.²¹ Jedoch sollten die verschiedenen Möglichkeiten des Bundes in Bezug auf die Mitfinanzierung von Aufgaben in einem ge-

18. vgl. auch Fritz W. Scharpf, Die Verwaltung 1971, S. 25 ff, der insbesondere auf die Gefahr einer durch die gesamtstaatliche Planung bedingten "Institutionalisierung der Interessen" hinweist;

19. vgl. zur Kritik an dem Planungsmodell des Zwischenberichts weiter R. Wahl, Der Staat 1972, S. 479;

20. vgl. Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform vom 09.12.1976, BT-Dr. 7/5924;

21. vgl. BT-Dr. 7/5924, S. 151;

meinsamen Institut von durch den Bund zu gewährenden Investitionsbeiträgen zusammengefaßt werden. Damit sollte die bis dahin bestehende Differenzierung zwischen den verschiedenen Mitfinanzierungsarten nach den Art. 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG vereinheitlicht werden. Um dieses Ziel zu erreichen, schlug die Enquête-Kommission vor, in das Grundgesetz die Art. 28 a und 104 b neu einzufügen. Mit diesen beiden Bestimmungen sollten die Art. 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG ersetzt werden.

Dabei ging die Enquête-Kommission von der grundsätzlichen Annahme aus, daß hinsichtlich der verschiedenen Wege des Bund-Länder-Zusammenwirkens gegenüber dem bisherigen Institut der Gemeinschaftsaufgaben neue Abgrenzungskriterien gefunden werden müßten. Die Enquête-Kommission sah dabei die in den Art. 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG geregelten Gemeinschaftsaufgaben grundsätzlich als von den rechtlichen und sachlichen Voraussetzungen her gleich geartete und gleiche Anforderungen stellende Aufgaben an. Die unterschiedliche verfassungsrechtliche Ausgestaltung hinsichtlich der gesetzestechnischen Systematik, dem Grad der Verbindlichkeit des Mitwirkens für den Bund, der Formulierung des gesamtstaatlichen Bezuges, der Ausgestaltung des Zusammenwirkens von Bund und Ländern, der Reichweite des Bundeseinflusses, der unterschiedlichen Finanzierungssysteme und der Art der näheren Regelung der verfassungsrechtlichen Vorgaben hielt die Enquête-Kommission für sachlich unge-rechtfertigt und führte sie auf die schwierigen Verhandlungen im Vorfeld der Finanzreform 1969 und die dadurch bedingte Kompromißfindung im Gesetzgebungsverfahren zurück.²²

Demgegenüber sollte die Abgrenzung nach den Vorschlägen der Enquête-Kommission darauf abstellen, ob das Zusammenwirken von Bund und Ländern auf dem Wege der gemeinsamen Planung erfolgen soll oder aber auf dem Wege der finanziellen Beteiligung des Bundes an bestimmten Investitionsvorhaben.

22. vgl. BT-Dr. 7/5924, S. 170;

Die Vorstellungen der Enquête-Kommission hinsichtlich der gemeinsamen Planung wurden in dem neu in das Grundgesetz einzufügenden Art. 28a²³ zusammengefaßt. Wegen des förderalen

23. vgl. BT-Dr.7/5924, S.151; die von der Enquête-Kommission vorgeschlagenen Art. 28a und 104 b hatten folgenden Wortlaut:

Artikel 28 a (neu)

(1) Bund und Länder können gemeinsam Aufgaben planen, die für die Entwicklung des Bundesgebietes von Bedeutung sind.

(2) Die gemeinsame Planung ist Rahmenplanung. Die Auswahl der einzelnen Vorhaben, die Einzelplanung und ihre Durchführung bleiben Aufgabe von Bund und Ländern im Rahmen ihrer Zuständigkeiten.

(3) Die gemeinsame Planung bedarf der Zustimmung des Bundes und der Mehrheit der Länder. Die Volksvertretungen des Bundes und der Länder sind zu beteiligen.

(4) Das Nähere, insbesondere die Auswahl der Planungsbe-
reiche, das Verfahren und die Beteiligung des Bundestages sowie Grundsätze über die Beteiligung der Volksvertretungen der Länder regelt ein Bundesgesetz, daß der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Artikel 104 b (neu)

(1) Der Bund leistet an die Länder Finanzbeiträge für besonders bedeutsame Vorhaben der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände)

1. zum Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken,

2. zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

(2) Der Bund kann an die Länder Finanzbeiträge für besonders bedeutsame Vorhaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) leisten

1. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums,

2. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

(3) Soweit eine Planung nach Artikel 28 a besteht, haben sich Finanzbeiträge in ihrem Rahmen zu halten.

(4) Der Bund kann ferner zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung an einzelne oder alle Länder sowie an Einrichtungen von überregionaler Bedeutung Finanzbeiträge leisten.

(5) Der Bund trägt in den Fällen des Absatzes 1 und des Absatzes 2 Nr. 1 mindestens die Hälfte der Ausgaben in jedem Land; in den Fällen des Absatzes 2 Nr. 2 soll er die Hälfte der Ausgaben in jedem Land tragen. Der Anteil ist für die Länder einheitlich festzusetzen.

(6) Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Vorhaben, regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Das Gesetz kann in besonderen Fällen auch das Verfahren der Auswahl der Vorhaben regeln. Die Aufnahme eines Vorhabens in die Förderung bedarf der Zustimmung des Landes, in dessen Gebiet es durchgeführt wird. Im Falle des Absatzes 4 kann die Regelung auch durch Verwaltungsvereinbarung erfolgen. Die Bereitstellung der Mittel bleibt der Feststellung in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder vorbehalten.

Bezugs der gemeinsamen Planung und um die Neuregelung von den bisherigen Gemeinschaftsaufgaben abzuheben, sollte Art. 28 a in den II. Abschnitt "Der Bund und die Länder" eingefügt werden.²⁴

Nach Art. 28 a²⁵ sollte die gemeinsame Planung eine Rahmenplanung sein, die sich in drei wesentlichen Punkten von der bisherigen Rahmenplanung nach Art. 91 a GG unterscheiden sollte. Durch eine generalklauselartige Regelung wurde der Gegenstand der gemeinsamen Rahmenplanung weit umrissen und sollte damit nicht mehr auf die in Art. 91 a Abs. 1 Nr. 1-3 GG einzeln aufgezählten Sachgebiete beschränkt bleiben. Weiterhin enthielt Art. 28 a im Gegensatz zu Art. 91 a GG keinen Verfassungsbefehl zur Durchführung der gemeinsamen Rahmenplanung. Ob Bund und Länder überhaupt und gegebenenfalls auf welchen Sachgebieten sie gemeinsam planen wollten, sollte in der Entscheidungsgewalt von Bundestag und Bundesrat liegen. Dabei sollten neben sektoralen Planungen auch integrierte Planungen ganzer Sachbereiche zulässig sein.

Zur Sicherstellung einer echten und wirksamen Bund-Länder-Zusammenarbeit wurde die Beteiligung der Parlamente in Art. 28 a verfassungsrechtlich festgelegt. Dabei sollte die gemeinsame Rahmenplanung zu ihrer Wirksamkeit der Zustimmung des Bundes und der einfachen Mehrheit der Länder bedürfen. Im Gegensatz zu dem Planungsmodell des Zwischenberichts sah Art. 28 a keine obligatorischen Planungsgremien vor. Die Regelung der Ausführungsbestimmungen und insbesondere die Festlegung der einzelnen Planungssachbereiche sollten durch ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz erfolgen.

Da sich das Planungsmodell nach Art. 28 a nicht wesentlich von den Vorschlägen des Zwischenberichtsmodells unterscheidet,

24. vgl. BT-Dr. 7/5924, S. 175;

25. vgl. zu den Erläuterungen des Art. 28 a auch die Ausführungen der Enquête-Kommission in BT-Dr. 7/5924, S. 175;

sind gegen dieses Modell grundsätzlich die gleichen Einwände zu erheben, die bereits gegen das Zwischenberichtsmodell vorgebracht wurden. Diese Vermutung wird durch die Enquête-Kommission bestätigt, wenn sie in den Erläuterungen zu Art. 28 a ausführt, daß das Planungsmodell des Zwischenberichts in seinen Grundzügen weiterhin Gültigkeit besitze. Insbesondere läßt Art. 28 a aufgrund der generalklauselartigen Regelung und der Verringerung der aus gesamtstaatlicher Sicht zu stellenden Anforderungen nicht erkennen, in welchem Umfang und Ausmaß die Landeskompetenzen in die gemeinsame Rahmenplanung eingebracht werden sollen.²⁶ Damit bedeutet Art. 28 a ebenso wie die Regelung des Zwischenberichtsmodells hinsichtlich des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Trennung der Kompetenzbereiche von Bund und Ländern und der damit zusammenhängenden Sicherung der Eigenstaatlichkeit²⁷ der Länder einen Rückschritt in Richtung der Vorschläge der Troeger-Kommission. Denn wie die Diskussionen und Überlegungen im Vorfeld der Finanzreform 1969 gezeigt haben, bedarf es eindeutiger verfassungsrechtlich festgelegter Abgrenzungen, um dem Übergewicht des Bundes und seiner Neigung zur Okkupation weiterer Kompetenzen entgegenzuwirken. Generalklauselartige Regelungen, die lediglich auf eine von bundesstaatlichem Geist erfüllte Zusammenarbeit hoffen, genügen diesen Anforderungen nicht.

Art. 28 a verzichtet jedoch auf den im Modell des Zwischenberichts enthaltenen umfassenden Planungsansatz und ermöglicht demgegenüber je nach Bedarf sektorale und auch integrierte Fachplanungen einzelner Sachbereiche. Damit wird eine Überspannung der Planungsziele vermieden und das Planungsverfahren vereinfacht. Allerdings bedingt diese Beschränkung des Planungs-

26. so auch die Anmerkungen von MD Prof. Dr. Schreckenberger in der Begründung zu seinen abweichenden Vorschlägen zu Art. 28 a, BT-Dr. 7/5924, S. 182 f;

27. vgl. hierzu auch die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 104 a Abs. 4 GG, BVerfGE 39, 96 ff;

ansatzes wiederum eine Annäherung an das Planungsmodell nach Art. 91 a und 104 a Abs. 4 GG.

Die Regelung des Art. 104 b²⁸ eröffnet dem Bund eine Finanzierungskompetenz zur Förderung wichtiger Vorhaben innerhalb der Verwaltungssachbereiche der Länder. Dabei umfaßt Art. 104 b ausdrücklich die bis dahin in den Art. 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG geregelten Sachgebiete, wobei nach Art. 104 b bei der Mitfinanzierung regionalen, konjunkturellen und strukturellen Notwendigkeit Rechnung getragen werden soll. Die Arten der einzelnen Vorhaben sollen durch ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz festgelegt werden. Die Finanzbeiträge neuer Art sollen dabei bei den bisher in Art. 91 a GG enthaltenen Gemeinschaftsaufgaben und bei der Förderung von Vorhaben zum Ausgleich der unterschiedlichen Wirtschaftskraft im Bundesgebiet und zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts mindestens die Hälfte der Kosten betragen. Dagegen ist hinsichtlich der Förderung der bisher in Art. 91 b GG enthaltenen Gemeinschaftsaufgaben keine Mindestbeteiligung des Bundes vorgesehen.

Damit geht Art. 104 b in der Ausgestaltung des Bundeseinflusses über die bisherigen Regelungen hinaus. Einerseits wird durch die Vereinheitlichung der Mitfinanzierungskompetenz des Bundes in Gestalt der Finanzbeiträge neuer Art der Sacheinfluß des Bundes, den er bei den Gemeinschaftsaufgaben nach den Art. 91 a und 91 b GG hatte, erhalten, andererseits wird der Sacheinfluß bei der Investitionshilfe alter Art nach Art. 104 a Abs. 4 GG ausgedehnt, indem der Bund nun befugt sein soll, nicht nur die Arten der Vorhaben, sondern in besonderen Fällen auch das Verfahren der Auswahl einzelner Vorhaben zu regeln. Außerdem wurden in Art. 104 b im Gegen-

28. vgl. BT-Dr. 7/5924, S. 178 ff;

satz zu Art. 104 a Abs. 4 GG die Finanzbeiträge teilweise der Höhe nach festgelegt.

Eine Verbindung zwischen Art. 28 a und Art. 104 b²⁹ soll nach der Neuregelung grundsätzlich nur insoweit bestehen, als sich die Finanzbeiträge neuer Art nach Art. 104 b im Rahmen einer Planung nach Art. 28 a zu halten haben, soweit eine Planung überhaupt besteht. Darüberhinaus ist jedoch eine gegenseitige Rücksichtnahme bei der Durchführung der Bestimmungen durchaus erwünscht. Gleichwohl erlaubt und erfordert Art. 104 b die Erstellung von Investitionsplanungen auf bestimmten Sachgebieten, um einen zweckmäßigen und wirtschaftlichen Mitteleinsatz zu gewährleisten. Damit unterscheidet sich die Investitionsplanung nach Art. 104 b bereits in der Zielsetzung von der gemeinsamen Rahmenplanung nach Art. 28 a. Die Investitionsplanungen stellen aber keine Neuerung gegenüber dem bestehenden Art. 104 a Abs. 4 GG dar. Im übrigen soll aber nach den Erläuterungen der Enquête-Kommission die Investitionsplanung nach Art. 104 b von der Rahmenplanung nach Art. 28 a unabhängig sein. Die verschiedenartigen Regelungsgehalte werden auch durch den vorgesehenen unterschiedlichen Standort im Grundgesetz deutlich. Während Art. 28 a im II. Abschnitt "Der Bund und die Länder" enthalten sein sollte, war für Art. 104 b die Einfügung in den X. Abschnitt "Das Finanzwesen" vorgesehen.³⁰

Zu Art. 104 b ist anzumerken, daß auch durch die Einführung von Finanzbeiträgen neuer Art die bisherige Mischfinanzierung grundsätzlich fortgeführt wird.³¹ Darin kommt wohl die Erkenntnis der Enquête-Kommission zum Ausdruck, daß eine grund-

29. vgl. BT-Dr. 7/5924, S. 173;

30. vgl. BT-Dr. 7/5924, S. 175;

31. vgl. hierzu auch die Ausführungen von Senator a.D. Dr. Heinsen in der Begründung zu seinem Sondervotum zu Art. 104 b, BT-Dr. 7/5924, S. 186 ff;

legende Neuordnung des Finanzwesens und des Finanzausgleichs in absehbarer Zeit nicht zu erwarten seien. Dabei übernimmt Art. 104 b die bisherige Finanzierungsregelung des Art. 104 a Abs. 4 GG und erweitert sie wie dargelegt in sachlicher Hinsicht. Durch die bloße Trennung von Rahmenplanungs- und Mitfinanzierungskompetenz wird jedoch gegenüber der bestehenden Regelung nach den Art. 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG kein Vorteil im Sinne einer bundesstaatlichen Anforderungen genügenden verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgaben erreicht. Der Bund erlangt im Rahmen beider Kompetenzen weiterhin zahlreiche Einflußmöglichkeiten auf ländereigene Sachbereiche. Nach den bisherigen Regelungen der Art. 91 a und 91 b GG war die Mitwirkungs- und Mitfinanzierungskompetenz des Bundes durch verfassungsrechtlich vorgegebene Grenzen festgelegt worden. Nur Art. 104 a Abs. 4 GG ermöglichte dem Bund einen breiteren Einbruch in die dort genannten Landeskompetenzen im Bereich der Mitfinanzierung. Dagegen eröffnet Art. 28 a eine von Verfassungswegen in sachlicher und verfahrensrechtlicher Sicht nicht eindeutig begrenzte Mitplanungskompetenz und Art. 104 b gibt dem Bund eine gegenüber der bisherigen Regelung weitergehende Mitfinanzierungskompetenz, ohne jedoch die notwendige Neuregelung des Finanzausgleichs zu ersetzen. Damit eröffnet die im Schlußbericht vorgeschlagene Neuregelung der bundesstaatlichen Aufgabenplanung und Mitfinanzierung wesentlich größere Einflußmöglichkeiten ohne zugleich die entsprechenden und erforderlichen Vorkehrungen zur Absicherung der Länder zu treffen. Angesichts der im Rahmen der Diskussionen im Vorfeld der Finanzreform gewonnenen Erkenntnisse und den bisherigen Erfahrungen mit den Gemeinschaftsaufgaben nach den Art. 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG, daß gerade im Bereich von finanziellen Regelungen die Länder besonders vor den Einwirkungen des Bundes geschützt werden müssen, erscheint die Regelung des Art. 104 b besonders bedenklich. Dabei ist zu bedenken, daß ein

wirksamer Schutz der Länder zweierlei erfordert. Zum einen müssen die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes von Verfassungen wegen festgelegt werden. Zum anderen sollten aber auch für die Länder verfassungsrechtliche Grenzen für ein mögliches Zusammenwirken mit dem Bund vorgegeben werden, um zu verhindern, daß sie angesichts der möglichen finanziellen Verlockungen des Bundes aus eigenem Antrieb eine zu weitgehende Kooperation anstreben und damit in die Gefahr geraten, eigene Positionen aufzugeben.

Unter Berücksichtigung dieser Überlegungen sind die bestehenden Regelungen nach den Art. 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 GG, die zwar nur einen Teil der als Gemeinschaftsaufgaben anzusehenden Sachbereiche einer verfassungsrechtlichen Lösung zuführen, den Vorschlägen des Schlußberichts vorzuziehen. Wenn der von der Finanzreform 1969 gefundenen Regelung vorgeworfen wird, daß sie lediglich einen Teil der bis dahin praktizierten verfassungswidrigen bundesstaatlichen Kooperation nachträglich legalisiert habe, so muß zu den Vorschlägen der Enquête-Kommission in ihrem Schlußbericht angemerkt werden, daß sie auf dem Wege dazu war, die gesamte verfassungswidrige Zusammenarbeit im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben zu legalisieren und damit einen Rückschritt in der Entwicklung einer ausgewogenen Gestaltung der Gemeinschaftsaufgaben im Sinne eines kooperativen Föderalismus bedeutete.

Daneben haben die Untersuchungen der Enquête-Kommission offengelegt, daß die staatliche Aufgabenplanung wohl erst dann verfassungsrechtlich zufriedenstellend geregelt werden kann, wenn zugleich eine Neuordnung des Finanzausgleiches gelingt. Dies rechtfertigt wohl die Annahme, daß die Weiterentwicklung vieler bundesstaatlicher Probleme und die Neuordnung des Finanzwesens untrennbar miteinander verbunden sind.

C. Der Regelungsgehalt des Art. 91 a GG und der
Ausführungsgesetze

I. Die verfassungsrechtliche Normierung des Bereichs
der gemeinsamen Tätigkeit

1. Die Gemeinschaftsaufgaben als Gegenstand der gemein-
samen Tätigkeit

a. Die Bedeutung und Funktion der Legaldefinition

Die wesentliche Bedeutung der durch den Klammerzusatz "Gemeinschaftsaufgaben" in Art. 91 a Abs. 1 GG gekennzeichneten Legaldefinition besteht darin, daß dadurch die tatbestandlichen Voraussetzungen festgelegt werden, unter denen eine Aufgabe, die zu den in Art. 91 Abs. 1 Nr. 1-3 GG aufgezählten Sachbereichen gehört, der gemeinsamen Rahmenplanungs-¹ und Finanzierungskompetenz von Bund und Ländern unterliegt. Alle anderen Aufgaben, die die tatbestandlichen Voraussetzungen der Legaldefinition nicht erfüllen, unterliegen, auch wenn sie zu den Sachgebieten des Art. 91 a Abs. 1 Nr. 1-3 GG zählen, gemäß Art. 30 GG der alleinigen Zuständigkeit und Kompetenz der Länder.

Nach Art. 91 a Abs. 2 Satz 1 GG unterliegt die nähere Bestimmung, welche Aufgaben aus den genannten Sachgebieten

1. vgl. zum sachlichen Umfang der Rahmenplanungskompetenz auch B. Tiemann, DÖV 1970, S. 726; Friedrich Klein, Der Staat 1972, S. 294; wohl auch R. Gorenczy, DVBl. 1970, S. 315 (a.A. Koch in DÖV 1970, S. 110);

als Gemeinschaftsaufgaben anzusehen sind, dem Bundesgesetzgeber. Dabei sind jedoch die verfassungsrechtlich festgelegten Tatbestandsmerkmale als verbindliche Grenze und Vorgabe bei der Bestimmung zu beachten.

Die Legaldefinition bestimmt, daß eine Aufgabe nur dann als Gemeinschaftsaufgabe angesehen werden kann, wenn sie für die Gesamtheit bedeutsam ist, und zusätzlich die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist. Beide Voraussetzungen müssen kumulativ² vorliegen.

Eine "Bedeutsamkeit für die Gesamtheit"³ ist nicht schon dann gegeben, wenn eine Aufgabe gesamtstaatliche Interessen berührt, vielmehr muß ihre Erfüllung aus gesamtstaatlicher Sicht für das Gemeinwohl und die Bürger von außerordentlicher Wichtigkeit sein. Eine bloß überregionale Bedeutung⁴ genügt hierfür nicht, gleichwohl kann das Tatbestandsmerkmal jedoch auch dann erfüllt sein, wenn die Aufgabe in nur einem Land zu verwirklichen ist.

Die "Erforderlichkeit der Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse" bedeutet, daß die angestrebte Verbesserung ausschließlich und gerade durch die Mitwirkung des Bundes erreicht werden kann. Es muß die zusammengefaßte Kraft von Bund und Ländern erforderlich sein.⁵

2. vgl. Franz Klein, in: B. Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 4;

3. Nach der Begr. der BReg. zum FinRefGEntw., BT-Dr. V/2861, Tz. 262 ist der Begriff "bedeutsam" dahin zu interpretieren, daß es sich um "vordringlich zu lösende Aufgaben besonderer Art" handeln muß. vgl. dazu auch die in der Begr. zum HBFGEntw., BT-Dr. V/4091, S. 8 f erwähnten Bagatellgrenzen;

4. vgl. dazu auch die Differenzierung in Bezug auf Art. 91 b GG in der Begr. der BReg. zum FinRefGEntw., BT-Dr. V/2861, Tz. 286;

5. Begr. der BReg. zum FinRefGEntw., BT-Dr. V/2861, Tz. 262;

Bei den beiden Begriffsmerkmalen der Legaldefinition handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe⁶, deren Einhaltung nur einer eingeschränkten gerichtlichen Überprüfung⁷ unterliegt und die dem Bundesgesetzgeber bei der näheren Bestimmung der als Gemeinschaftsaufgaben anzusehenden Aufgaben einen erheblichen Beurteilungsspielraum einräumen. Der Verfassungsgesetzgeber wollte jedoch das Grundgesetz nicht mit einer zu detaillierten Regelung belasten, da dies der Systematik und der Aufgabe der Verfassung nicht entsprechen würde.⁸ Außerdem bedürfen die Ausführungsgesetze der Zustimmung des Bundesrats, wodurch den Ländern ein Mitspracherecht bei der verfassungsmäßigen Abgrenzung der Gemeinschaftsaufgaben eingeräumt wird.

Die nähere Bestimmung der als Gemeinschaftsaufgaben anzusehenden Vorhaben und Maßnahmen erfolgte für den Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung in § 1 WStrG, für den Bereich der Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes in § 1 AStrG und für den Neu- und Ausbau der wissenschaftlichen Hochschulen in den §§ 1 i.V.m. 3 und 4 HBFG.⁹ Dabei wurden nicht alle Aufgaben der betreffenden Sachgebiete zu Gemeinschaftsaufgaben erklärt, sondern nur bestimmte Maßnahmen der regionalen Wirtschaftsförderung und der Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes sowie einzelne Vorhaben im Bereich des Hochschulbaus.¹⁰

6. B. Tiemann, DÖV 1970, S. 162; Th. Maunz, in: Th.Maunz/G. Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr.2;

7. zur eingeschränkten Nachprüfbarkeit der unbestimmten Rechtsbegriffe in Bezug auf Art. 72 Abs.22 GG vgl. BVerfGE 13, 230, (234); BVerfGE 2, 213 (224) entzog diese Begriffe als Ermessensbegriffe noch jeglicher gerichtlicher Nachprüfung;

8. so die Begr. der BReg. zum FinRefGEntw., BT-Dr.V/2861,Tz.97;

9. Die Abgrenzung erfolgt auch entgegen der Ansicht von R. Goroncy, DÖV 1970, S. 111 f im HBFG, wenn § 1 HBFG ("nach Maßgabe dieses Gesetzes") insoweit auf die §§ 3 und 4 HBFG verweist.

10. Dementsprechend sehen die §§ 5 i.V.m. 1 AStrG sowie die §§ 5 i.V.m. 1 WStrG inhaltlich eine Maßnahmenplanung vor, wohingegen § 6 HBFG eine Vorhabenplanung bestimmt.

b. Die Legaldefinition und Enumeration der Sachgebiete

Wegen der Beschränkung auf die Normierung der tatbestandlichen Voraussetzungen der Gemeinschaftsaufgaben kommt der Legaldefinition nur noch die Aufgabe zu, innerhalb der verfassungsrechtlich festgelegten Materien den Bereich der gemeinsamen Rahmenplanungs- und Finanzierungskompetenz zu bestimmen. Die äußeren Schranken der verfassungsrechtlichen Regelung ergeben sich somit aus den in Art. 91 a Abs. 1 Nr. 1-3 GG aufgezählten Sachgebieten.¹¹ Demgegenüber hatte die Legaldefinition nach Art. 85 a des Entwurfs der Troeger-Kommission noch die Aufgabe, neben der Festlegung der tatbestandlichen Voraussetzungen die Grundlage für die Bestimmung der Gebiete zu bilden, deren Aufgaben Gemeinschaftsaufgaben werden sollten. Durch das Enumerationsprinzip wurde damit gegenüber der von der Troeger-Kommission vorgeschlagenen Generalklausel eine zusätzliche verfassungsrechtliche Absicherung der Länder im Bereich des Art. 91 a GG erreicht.

Jedoch sollte die Bedeutung des Enumerationsprinzips¹³ nicht überschätzt werden.¹⁴ Denn die durch die Enumeration

11. so auch B. Tiemann, DÖV 1970, S. 162; ders., DÖV 1970, S. 725; Friedrich Klein, Der Staat 1972, S. 294 f;

12. Die Legaldefinition in Art. 85 a Abs. 1 KE lautete: "... Erfordernis einer langfristigen gemeinsamen Planung ...", vgl. Troeger-Gutachten (1966), Tz. 139;

13. vgl. zur Bedeutung des Enumerationsprinzips: G. Konow, DÖV 1966, S. 372; H. Liebrecht, DVBl. 1967, S. 74 f; A. Hüttel, DVBl. 1967, S. 439; A. Bayerl/Franz Klein, Bulletin-BReg. (1968), Nr. 159, S. 1394; R. Groß, DVBl. 1969, S. 94;

14. vgl. zur Frage der Vor- und Nachteile der generalklauselartigen Regelung und der bei der Enumeration stets erforderlichen Verfassungsänderungen bei der Einbeziehung neuer Sachgebiete: Th. Maunz, NJW 1968, S. 2034; H. Spanner, Über Finanzreform und Bundesstaat, in: Maunz-Festschrift (1971), S. 383; M. Bullinger, DÖV 1970, S. 797 f; D. Grimm, AÖR 97 (1972), S. 504 f;

angeklammerten Sachgebiete, deren Aufgaben ebenfalls als Gemeinschaftsaufgaben im Sinne der Legaldefinition des Art. 91 a Abs. 1 GG anzusehen gewesen wären, müssen nun in einer anderen Form, die möglicherweise den Ländern nicht den umfassenden verfahrensrechtlichen Schutz gewährt, der gemeinsamen Aufgabenbewältigung zugeführt werden.¹⁵ Deshalb ist es fraglich, ob die Länder mit ihren Bemühungen, die Gemeinschaftsaufgaben auf einen kleinen Kreis enumerativ festgelegter Sachgebiete zu beschränken, ein ihren Interessen dienendes Ziel verfolgt haben. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen ist auch die Institutionalisierung der Investitionshilfekompetenz des Bundes in Art. 104 a Abs. 4 GG zu sehen.

c. Der Rechtsbegriff der Gemeinschaftsaufgaben

Die Gemeinschaftsaufgaben werden durch die Legaldefinition des Art. 91 a Abs. 1 GG begrifflich eingeengt. Der Begriff der Gemeinschaftsaufgaben erschöpft sich jedoch nicht in den genannten Tatbestandsvoraussetzungen. Die Legaldefinition führt vielmehr nur die wesentlichen Begriffsmerkmale der Gemeinschaftsaufgaben auf. Die weiteren Begriffselemente ergeben sich aus dem Zusammenhang der Regelung des Art. 91 a GG. Dabei handelt es sich um die Merkmale der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung, der Planung und der gemeinschaftlichen Finanzierung.¹⁶ Diese Merkmale finden sich auch in Art. 91 b GG und können deshalb als allgemeine Kriterien der verfassungsrechtlichen Regelung des Instituts der Gemeinschaftsaufgaben in Abschnitt VIII a des Grundgesetzes angesehen werden.¹⁷

15. so beispielsweise im Rahmen der Investitionshilfekompetenz des Bundes nach Art. 104 a Abs. 4 GG;

16. vgl. Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/
R. Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, RdNr. 2;

17. R. Goroncy, DVBl. 1970, S. 311 f;

Allerdings kommen die einzelnen Begriffselemente der Gemeinschaftsaufgaben in der verfassungsrechtlichen Regelung des Art. 91 a GG deutlicher zum Ausdruck als in den Bestimmungen des Art. 91 b GG. Außerdem enthält Art. 91 a Abs. 1 GG durch den Klammerzusatz "Gemeinschaftsaufgaben" die bereits erwähnte Legaldefinition, während sich für Art. 91 b GG ein weiterer Regelungszusammenhang nur damit begründen läßt, daß die Art. 91 a und 91 b GG in demselben Abschnitt des Grundgesetzes enthalten sind, der darüberhinaus keine weiteren Artikel beinhaltet. Es dürfte deshalb wohl gerechtfertigt sein, die Aufgaben des Art. 91 b GG als Gemeinschaftsaufgaben, "im weiteren Sinne" und die des Art. 91 a GG als solche "im engeren Sinne" zu bezeichnen.¹⁸

Die unterschiedliche Regelungsintensität ist wohl auch darauf zurückzuführen, daß Art. 91 b GG eine nur fakultative Zusammenarbeit erlaubt, wohingegen Art. 91 a GG einen Verfassungsauftrag zur Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben enthält.

Die Begriffselemente der Gemeinschaftsaufgaben sind in Art. 91 a GG dahingehend konkretisiert, daß die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung sich in einem Mitwirkungsrecht des Bundes erschöpft, die Planung inhaltlich auf die Rahmenbedingungen beschränkt wurde und der jeweilige Finanzierungsanteil verfassungsrechtlich festgelegt wurde.¹⁹

18. vgl. Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/
R. Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 4

19. vgl. hierzu auch R. Goroncy, DVBl. 1970,
S. 312 f;

2. Der Verfassungsauftrag zur gemeinsamen Rahmenplanung zur Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben

Art. 91 a Abs. 1 GG schreibt vor, daß der Bund bei der Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben mitwirkt,²⁰ wenn deren Voraussetzungen gegeben sind. Darin liegt nicht nur eine Ermächtigung für den Bund, sondern der an Bund und Länder gerichtete Verfassungsauftrag²¹ zum Zusammenwirken. Da jedoch die Voraussetzungen für das Zusammenwirken als unbestimmte Rechtsbegriffe einen gewissen Beurteilungsspielraum zulassen, dürfte keine Verpflichtung zum Zusammenwirken bei einer bestimmten Einzelaufgabe bestehen.²²

Jedoch läßt sich aus der verfassungsrechtlichen Normierung der Gemeinschaftsaufgaben schließen, daß ein gewisser Bedarf für das Zusammenwirken von Bund und Ländern besteht. Der Verfassungsauftrag würde deshalb verletzt werden, wenn überhaupt kein oder nur ein unbedeutendes Zusammenwirken erfolgen würde.²³ Die Gemeinschaftsaufgaben können deshalb nicht einfach ausgetrocknet werden, ihre Abschaffung ist ohne Verfassungsänderung nicht möglich.²⁴

20. vgl. zum Mitwirkungsbegriff R. Goroncy, DVBl. 1970, S. 312; B. Tiemann, DÖV 1970, S. 727 f; Friedrich Klein, Der Staat 1972, S. 291;

21. vgl. zum Verfassungsauftrag auch Begr. der BReg. zum FinRefGEntw., BT-Dr. V/2861, Tz. 259; B. Tiemann, DÖV 1970, S. 161; H.v.Mangoldt/Friedrich Klein, Kommentar, Art. 91 a GG, Anm. III 2; H. Liesegang, in: I.v.Münch, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 5;

22. vgl. Th. Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 24;

23. vgl. Th. Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 25;

24. vgl. hierzu auch Th. Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 3 und Art. 109 GG, Rdnr. 13 ff (16); Franz Klein, in: B. Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Vorbem. vor Art. 91 a GG, Rdnr. 6;

Eine Einstellung des Zusammenwirkens wäre allerdings dann gerechtfertigt, wenn die verbliebenen Aufgaben die Voraussetzungen des Zusammenwirkens nicht mehr erfüllen würden.

3. Die Gesetzgebungskompetenz zur Bestimmung von allgemeinen Grundsätzen

Der notwendige Inhalt der Ausführungsgesetze, die nach Art. 91 a Abs. 2 Satz 1 GG als Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrats zu erlassen sind, wird durch verschiedene Einzelbestimmungen des Art. 91 a GG vorgezeichnet. Nach Art. 91 a Abs. 2 Satz 1 GG sollen die Gemeinschaftsaufgaben näher bestimmt und generelle Zielvorstellungen als verbindliche Richtschnur für die gemeinsame Rahmenplanung festgelegt werden. Weiterhin ist gem. Art. 91 a Abs. 3 Satz 1 GG das Verfahren und die Einrichtung einer gemeinsamen Rahmenplanung zu regeln, und Art. 91 a Abs. 2 Satz 2 GG sieht vor, daß das entsprechende Ausführungsgesetz den Finanzierungsanteil des Bundes bei der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" festlegt, da verfassungsrechtlich nur eine Mindestbeteiligung des Bundes von 50% vorgesehen ist.²⁵

Daneben sollen die Ausführungsgesetze nach Art. 91 a Abs. 2 Satz 2 GG allgemeine Grundsätze für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe enthalten. Damit erscheint bei Art. 91 a GG wie schon in den Art. 75 Nr. 1 a GG, 140 GG i.V.m. 138 Abs. 1 Satz 2 WRV und 109 Abs. 3 GG der Begriff der Grundsatzgesetzgebung.

25. § 10 AStRG sieht für die Verbesserung der Agrarstruktur eine Bundesbeteiligung von 60 % und für den Küstenschutz eine von 70 % vor.

Die Gesetzgebung nach Art. 91 a Abs. 2 Satz 2 GG kann jedoch nur unter Vorbehalten als Grundsatzgesetzgebung angesehen werden.²⁶ Die Grundsatzgesetzgebung wird als modifizierte Form der Rahmengesetzgebung angesehen, wobei der Unterschied der sein soll, daß die Rahmengesetzgebung auch unmittelbar geltende Rechtssätze enthalten kann, wohingegen die Grundsatzgesetzgebung nur Organe des Bundes und der Länder zu Adressaten hat.²⁷ Diese Differenzierung trifft auf die Gesetzgebungskompetenz des Art. 91 a Abs. 2 Satz 2 GG zu, da die Ausführungsgesetze und die von Bund und Ländern bei der Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben einzuhaltenden Zielsetzungen konkretisieren sollen, sich aber nicht an Dritte wenden.²⁸ Jedoch wenden sich die Grundsatzgesetze des Art. 91 a GG weder an den Landesgesetzgeber wie bei der Rahmengesetzgebung noch wie bei Art. 109 GG an Bund und Länder hinsichtlich der für ihren Bereich getrennt aufzustellenden Rechtsvorschriften.²⁹ Die allgemeinen Grundsätze wenden sich an die Planungsausschüsse und stellen für die Gemeinschaftsaufgaben eine verbindliche Richtschnur dar.

Durch die Beschränkung auf die allgemeinen Grundsätze der Erfüllung wird deutlich, daß die Ausführungsgesetze nach Art. 91 a GG ähnlich wie die Rahmen- und Grundsatzgesetzgebung nicht das ganze Gebiet im rechtlichen Umkreis der Gemeinschaftsaufgaben bis ins Detail regeln sollen.³⁰

-
26. so auch S. Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S.71 f;
 27. vgl. Troeger-Gutachten (1966), Tz. 140; J. Kölblle, DÖV 1967, S. 5; M. Bullinger, DÖV 1970, S. 763; K. Hesse, Grundzüge (6. A., 1973), S. 98;
 28. Begr. der BReg. zum FinRefGEntw., BT-Dr.V/2861, Tz. 268; B. Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben (1970), S. 227; Franz Klein, in: B.Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 11; H. Liesegang, in: I.v.Münch, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 23;
 29. Die allgemeinen Grundsätze haben allerdings hinsichtlich des Etatbewilligungsrechts, der Vorplanungen und der Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben eine mittelbare Bindungswirkung, vgl. dazu G. Konow, DÖV 1966, S. 370; J. Kölblle, DÖV 1967, S. 8.
 30. H.v.Mangoldt/Friedrich Klein, Kommentar, Art. 91 a GG Anm. VII, 2 b, bb;

Jedoch werden die inhaltlichen Grenzen der Ausführungsgesetze durch die Affinität³¹ zur gemeinsamen Rahmenplanung bestimmt und nicht wie bei der Rahmen- und Grundsatzgesetzgebung dadurch, daß eine alle Einzelheiten festlegende Vollregelung ausgeschlossen ist.³²

Durch die Festlegung der allgemeinen Grundsätze in einem zustimmungsbedürftigen Bundesgesetz wird hinsichtlich der von der Exekutive aufzustellenden Rahmenpläne ein Stück Gewaltenteilung im planenden Staat verwirklicht.³³ Daneben können die Länder über den Bundesrat ihre Vorstellungen in die Ausgestaltung einbringen.

Die allgemeinen Grundsätze sind in den §§ 2 der jeweiligen Ausführungsgesetze enthalten. Es ist aber fraglich, ob sich § 2 HBFG innerhalb dieses Rahmens hält, da dem Bund gewisse Einflußmöglichkeiten auf die Hochschulstruktur und die Studiengänge eröffnet werden.³⁴

4. Der den Ländern verbleibende Bereich autonomer Tätigkeit und Zuständigkeit

a. Die Vorplanungen der Länder

Bei der Untersuchung des den Ländern auf dem Gebiet der Gemeinschaftsaufgaben verbleibenden Bereichs autonomer

31. Das ergibt sich daraus, daß die allgemeinen Grundsätze für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben und damit für die gemeinsame Rahmenplanung als deren Verwirklichungsform gelten.

32. Dies ist nach BVerfGE 4, 115 (129) das Wesensmerkmal der Rahmengesetzgebung.

33. so S. Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S. 73;

34. so auch Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 47; I.v.Münch, VVDStRL 31 (1973), S. 68;

Tätigkeit und der damit im Zusammenhang stehenden Fragen der Sperrwirkung der Gemeinschaftsaufgaben sind zuerst die verschiedenen Bereiche des Planaufstellungsverfahrens gegeneinander abzugrenzen.

Auszugehen ist dabei von den Vorplanungen der Länder. Obwohl für die Länder keine unmittelbare Verpflichtung zur Aufstellung von Vorplanungen besteht, setzt die verfassungsrechtliche und gesetzliche Regelung der Gemeinschaftsaufgaben ländereigene Planungen voraus und knüpft an sie an. Das ergibt sich zunächst ganz allgemein daraus, daß die Regelung des Art. 91 a GG um die Koordinierung von Länderaufgaben unter überregionalen Gesichtspunkten und damit auch um die Koordinierung von Landesplanungen bemüht ist. Weiterhin ist die sachgerechte Ausübung des Sitzlandvorbehalts und die damit im Zusammenhang stehende Anmeldung von Vorhaben und Maßnahmen zum Rahmenplan nur dann möglich, wenn die Länder zuvor eigene Planungen zur Orientierung durchgeführt haben. Die Vorplanungen enthalten die Entwürfe der in den einzelnen Ländern zu verwirklichenden Vorhaben und Maßnahmen. Dabei können die Landesplanungen ihre Funktion, den Ländern im Planungsausschuß Rückhalt zu bieten, nur dann erfüllen, wenn sie als umfassende Planungsentwürfe konzipiert werden und auch die nicht gemeinsam wahrzunehmenden Vorhaben und Maßnahmen miteinbeziehen.

Die gesamten Vorplanungsarbeiten unterliegen naturgemäß der Zuständigkeit der Länder. Dies gilt sowohl für die zur Voranmeldung zum Rahmenplan vorgesehenen Vorhaben und Maßnahmen als auch für die, die lediglich zur Erlangung einer umfassenden Beurteilungsmöglichkeit in die strukturpolitischen Landesplanungen aufgenommen wurden. Die Kompetenz der Planungsausschüsse zum Planaufstellungsverfahren beginnt erst mit den Voranmeldungen der Länder zum Rahmenplan.

b. Aufgaben, die keine Gemeinschaftsaufgaben sind

Alle Länderaufgaben, die keine Gemeinschaftsaufgaben im Sinne des Art. 91 a Abs. 1 GG sind und die auch keiner anderweitigen Mitwirkungskompetenz des Bundes unterliegen, gehören nach Art. 30 GG in die alleinige Zuständigkeit der Länder. Für den Bereich der Gemeinschaftsaufgaben und der gemeinsamen Rahmenplanungskompetenz betrifft dies Aufgaben, die entweder keinem der in Art. 91 a Abs. 1 Nr. 1-3 GG geregelten vier Sachgebiete angehören oder solche, die zwar in den sachlichen Geltungsbereich der Gemeinschaftsaufgaben fallen würden, aber die tatbestandlichen Voraussetzungen der Legaldefinition des Art. 91 a Abs. 1 GG nicht erfüllen.

c. Die Sperrwirkung der Regelung des Art. 91 a GG im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben

Die Frage der Sperrwirkung der Gemeinschaftsaufgaben beschränkt sich damit auf Aufgaben, die die tatbestandlichen Voraussetzungen der Legaldefinition erfüllen und den Sachgebieten des Art. 91 a Abs. 1 Nr. 1-3 GG angehören. Bei der Sperrwirkung geht es um die Frage, ob Bund, Länder und Gemeinden in den Aufgabengebieten des Art. 91 a Abs. 1 Nr. 1-3 GG Gemeinschaftsaufgaben auch nach eigenem Befinden und unter alleiniger Kostentragung wahrnehmen dürfen.³⁵

Eine Sperrwirkung besteht für den Bund nur insofern, als er an den in Art. 91 a GG geregelten Länderaufgaben nur in dem Verfahren der Gemeinschaftsaufgaben mitwirken kann.

35. so Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, vor Rdnr. 66;

Der Bund kann Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG weder nach eigenem Befinden wahrnehmen, noch darf er andere Formen der Zusammenarbeit mit den Ländern wählen. Allerdings besteht für den Bund keine Sperrwirkung, soweit es sich um eigene Bundesaufgaben handelt. Der Bund ist grundsätzlich auch nicht gehindert, im Rahmen seines Zuständigkeitsbereichs nach den Art. 73 ff GG materiell-rechtliche Regelungen im Anwendungsbereich des Art. 91 a GG zu treffen und Verwaltungszuständigkeiten nach Art. 87 Abs. 3 GG an sich zu ziehen.³⁶

Bei der Beurteilung der Sperrwirkung der Gemeinschaftsaufgaben für die Länder ist zu berücksichtigen, daß es sich um eigene Aufgaben der Länder handelt, an deren Erfüllung der Bund lediglich mitwirkt. Deshalb wird unter Hinweis auf die Begründung der Bundesregierung³⁷ zu Art. 91 a GG überwiegend angenommen, daß die Länder nach eigenem Befinden Aufgaben wahrnehmen können, wenn sie keine Aufnahme in den Rahmenplan gefunden haben oder von den Ländern nicht zum Rahmenplan angemeldet worden sind oder der Sitzlandvorbehalt ausgeübt wurde.³⁸ Allerdings sind die Länder dann auch zu alleiniger Kostentragung verpflichtet³⁹, da die Mitfinan-

36. vgl. Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 91 a, Rdnr. 66, 7;

37. Begr. der BReg. zum FinRefGEntw., BT-Dr. V/2861, Tz. 276; Begr. zum WStrGEntw., BT-Dr. V/4092, S. 5;

38. vgl. H. Ruhe, DStZ 1969, S. 373; W. Patzig, DVBl. 1969, S. 892; B. Tiemann, DÖV 1970, S. 727; Franz Klein, in: B. Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 15; Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 91a GG, Rdnr. 67;

39. Begr. der BReg. zum FinRefGEntw., BT-Dr. V/2861, Tz. 275; Begr. zum WStrGEntw., BT-Dr. V/4092, S. 5; B. Tiemann, DÖV 1970, S. 727; J. A. Frowein, VVDStRL 31 (1973), S. 32; I. v. Münch, VVDStRL 31 (1973), S. 73; G. Kisker, Kooperation im Bundesstaat (1971), S. 289;

zierungskompetenz des Bundes von der Mitwirkung im Verfahren der gemeinsamen Rahmenplanung abhängig ist.

Demgegenüber hat Goroncy⁴⁰ die Auffassung vertreten, daß ein selbständiges Handeln der Länder in dem durch die Ausführungsgesetze abgegrenzten Bereich nicht zulässig sei. Er begründet dies mit der Formulierung des Art. 91a Abs. 1 GG "Der Bund wirkt ... mit" und mit § 1 WStrG, wenn es dort heißt, daß die folgenden, einzeln aufgezählten Maßnahmen als Gemeinschaftsaufgaben wahrgenommen werden.⁴¹ Bei der Interpretation dieser Regelungen läßt sich Goroncy offensichtlich von der mit der Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben bezweckten Effektivitätssteigerung leiten, die es erfordere, möglichst viele Aufgaben zum Gegenstand der gemeinsamen Rahmenplanung zu machen. Dagegen weist Tiemann⁴² zu Recht darauf hin, daß einer solchen Überlegung der Sitzlandvorbehalt nach Art. 91 a Abs. 3 Satz 2 GG entgegensteht. Danach kann jedes Land bestimmen, welches auf seinem Gebiet zu verwirklichende Vorhaben in den Rahmenplan aufgenommen wird. Deshalb schließen sich Sitzlandvorbehalt und Sperrwirkung gegenseitig aus, es sei denn, man würde - wie offenbar Goroncy⁴³ - annehmen, daß das betreffende Vorhaben im Falle der Verweigerung der Zustimmung überhaupt nicht verwirklicht werden soll.

Eine solche Interpretation verkennt jedoch die Bedeutung des Sitzlandvorbehalts, weil dadurch die Länder mittelbar

40. R. Goroncy, DÖV 1970, S. 111;

41. R. Goroncy, DÖV 1970, S. 111 ff bezieht die Sperrwirkung allerdings nur auf das WStrG und das AStrG, nicht jedoch auf das HBFG.

42. B. Tiemann, DÖV 1970, S. 727;

43. R. Goroncy, DÖV 1970, S. 111; vgl. hierzu auch J.A. Frowein, VVDStRL 31 (1973), S. 42, Anm. 71;

gezwungen würden, möglichst viele Vorhaben, ohne Rücksicht auf die eigene Position, der Rahmenplanung zu unterstellen. Der Sitzlandvorbehalt soll jedoch die Stellung der Länder gegenüber dem Bund und den anderen Ländern stärken und absichern. Deshalb muß man mit Marnitz davon ausgehen, daß die Kooperation nur insoweit stattfindet, als die Länder Vorhaben und Maßnahmen der gemeinsamen Rahmenplanung unterstellen.⁴⁴ Die Sperrwirkung der Gemeinschaftsaufgaben läßt sich auch nicht aus dem Verfassungsauftrag für das Zusammenwirken von Bund und Ländern ableiten. Denn wegen der unbestimmten Voraussetzungen des Verfassungsauftrages liegt es letztlich im Ermessen von Bund und Ländern, ob sie eine im Anwendungsbereich des Art. 91a GG liegende Aufgabe gemeinsam erfüllen wollen oder nicht.⁴⁵

Der Sitzlandvorbehalt darf allerdings nicht dazu dienen, dem Rahmenplan möglichst viele Vorhaben und Maßnahmen zu entziehen und damit den von Art. 91 a GG angestrebten Koordinierungseffekt zu schmälern. Er soll vielmehr die den Ländern zustehenden eigenen Gestaltungsmöglichkeiten verfassungsrechtlich absichern und den Ländern auch in gewissem Umfang ein Druckmittel in die Hand geben, um die eigenen Vorstellungen besser vertreten zu können.⁴⁶

Allerdings unterliegen die Gemeinschaftsaufgaben in erster Linie der gemeinsamen Rahmenplanung,⁴⁷ wie sich aus ihrer

44. vgl. S. Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S. 84f; Friedrich Klein, Der Staat 1972, S. 297; G. Kisker, Kooperation im Bundesstaat (1971), S. 288 f;

45. so Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 67;

46. Ähnlich auch K. Hesse, AöR 98 (1973), S. 26 f, wenn er den Widerruf aus "wichtigem Grund" zuläßt.

47. Begr. der BReg. zum FinRefGEntw., BT-Dr. V/2861, Tz. 259;

Institutionalisierung und dem damit zum Ausdruck gebrachten Gebot des Zusammenwirkens ergibt. Deshalb folgt aus dem Grundsatz der Bundestreue, daß die eigenständigen Maßnahmen der Länder die von Bund und Ländern bei der Rahmenplanung gemeinsam verfolgten Ziele nicht durchkreuzen oder illusorisch machen dürfen.⁴⁸ Der Bereich des autonomen Handelns der Länder ist damit begrenzt, und die Länder müssen deshalb versuchen, ihre Vorstellungen im Rahmen einer sorgfältigen Vorplanung darzulegen.

Wenn somit Art. 91 a GG keine Sperrwirkung der Gemeinschaftsaufgaben gegenüber den Ländern eintreten läßt, so ist zu fragen, ob etwa die Ausführungsgesetze oder andere einfache Bundesgesetze den Ländern verbieten könnten, einzelne Aufgaben selbst wahrzunehmen. Da jedoch einfache Bundesgesetze keine Verschiebung der verfassungsrechtlich festgelegten Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern bewirken können, ist dies zu verneinen.⁴⁹

In diesem Zusammenhang ist auch auf die nicht unmittelbar die Sperrwirkung betreffende Frage einzugehen, ob der Gesetzgeber alle Aufgaben eines Sachgebietes zu Gemeinschaftsaufgaben erklären könnte. Goroncy⁵⁰ bejaht dies mit der allerdings nicht überzeugenden Begründung, daß die weite Fassung des Mitwirkungsbereichs durch das Agrarstrukturgesetz die Erklärung aller Aufgaben eines Sachgebietes zu

48. Franz Klein, in B.Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 15; H. Liesegang, in: I.v.Münch, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 41; I.v.Münch, VVDStRL 31 (1973), S. 73 will diese Pflicht unmittelbar aus Art. 91a GG herleiten.

49. so Th. Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91a GG, Rdnr. 68; a.A. R. Goroncy, DÖV 1970, S. 111; H.v.Mangoldt/Friedrich Klein, Kommentar, Art. 91 a GG, Anm. IV 2 a;

50. R. Goroncy, DÖV 1970, S. 111;

Gemeinschaftsaufgaben zulassen würde. Demgegenüber vertritt Tiemann⁵¹ die Auffassung, daß aus dem Wortlaut des Art. 91 a Abs. 1 GG (... von Aufgaben ...) folge, daß nicht alle Aufgaben eines Sachgebietes zu Gemeinschaftsaufgaben erklärt werden können. Dies würde auch dem Charakter der Aufgaben als Länderaufgaben entgegenstehen. Jedoch regelt Art. 91 a GG die bundesstaatliche Kooperation der Gemeinschaftsaufgaben gerade unter Beachtung des Umstandes, daß diese Aufgaben Länderaufgaben sind und auch bleiben sollen. Die Charakterisierung als Länderaufgaben kann allenfalls bedeuten, daß die Begriffselemente der Gemeinschaftsaufgaben einschränkend zu beurteilen sind. Daraus kann jedoch nicht gefolgert werden, daß nicht alle Aufgaben eines Sachgebietes zu Gemeinschaftsaufgaben erklärt werden. Hierfür ist alleine entscheidend, daß die Aufgaben die Voraussetzungen des Art. 91 a Abs. 1 GG erfüllen. Da die Legaldefinition hohe Anforderungen stellt, ist es jedoch nicht denkbar, daß diese Voraussetzungen von allen Aufgaben eines Sachgebietes erfüllt werden.⁵²

Die Frage der Sperrwirkung der Gemeinschaftsaufgaben ist auch für den Bereich der Gemeinden zu prüfen. Die Gemeinschaftsaufgaben haben für die Gemeinden eine erhebliche Bedeutung, da sie zum Teil selbst Adressaten und Empfänger von Förderungsmitteln sein können, und die infrastrukturellen Maßnahmen aufgrund der Rahmenpläne für die Entwicklung der Gemeinden von Interesse sein können. Allerdings werden durch die Regelung des Art. 91 a GG Selbstverwaltungskompetenzen gemeindeverfassungsrechtlicher Art, deren Kernbereich

51. B. Tiemann, DÖV 1970, S. 727;

52. so S. Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S. 66 f;

Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet, nicht berührt. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht wird nicht dadurch beeinträchtigt, daß Landesaufgaben von Bund und Ländern gemeinsam wahrgenommen werden.⁵³ Zudem ist der Bund Partner der Länder.

Allerdings ist das Verhältnis der kommunalen Selbstverwaltung für den Fall zu klären, daß die Gemeinden aus eigenem Entschluß und mit eigenen Mitteln bestimmte Maßnahmen betreiben, für die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben andere Bedingungen gelten. Hier besteht für die Gemeinden grundsätzlich die gleiche Rechtslage wie für die Länder. Soweit die Gemeinden keine Fördermittel im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben in Anspruch nehmen und auch keine sonstigen rechtlichen Bindungen bestehen, bleiben sie frei. Schwierigkeiten entstehen allerdings dann, wenn die Gemeinden mit ihren eigenen Maßnahmen den Gemeinschaftsaufgaben entgegenwirken oder sie durchkreuzen. Dabei ist zu beachten, daß die Gemeinden im Verhältnis zum Bund als Teil der Länder anzusehen sind und deshalb nicht mehr Rechte haben können als die Länder. Das Verhalten könnte deshalb unter Umständen nach dem auch in diesem Verhältnis geltenden Grundsatz der Bundestreue rechtswidrig sein und müßte von den Ländern im Wege der Kommunalaufsicht⁵⁴ beanstandet werden.

d. Die Detailplanung und der verwaltungsmäßige Vollzug

Die sich an die gemeinsame Rahmenplanung anschließende Detailplanung fällt in die alleinige Zuständigkeit der

53. B. Tiemann, BayBgm 1970, S. 61 ff; Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 69;

54. Franz Klein, in: B. Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 91 a, Rdnr. 15;

Länder. Allerdings sind dabei die Vorgaben des Rahmenplans einzuhalten. Die Detailplanung ist aber auch bereits Gegenstand der länderseitigen Vorplanungen, auf denen die Voranmeldungen der Länder zum Rahmenplan basieren. Auch dieser Bereich der Detailplanung unterliegt der Zuständigkeit der Länder, wobei naturgemäß eine Bindung an einen Rahmenplan noch nicht gegeben sein kann.

Der verwaltungsmäßige Vollzug⁵⁵, der sich seinerseits wiederum an die Detailplanung anschließt und die eigentliche Realisierung des Rahmenplans bedeutet, ist von den Ländern in alleiniger Zuständigkeit wahrzunehmen.

II. Das System der Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben

1. Das Finanzierungssystem

Die Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben umfaßt neben der gemeinsamen Rahmenplanung auch die gemeinsame Finanzierung¹ der Investitionskosten durch

55. vgl. §§ 11 Abs. 1 HBFG; 9 WStrG; 9 AStrG; W. Patzig, DVBl. 1969, S. 892; H. Ruhe, DStZ 1969, S. 373; B. Tiemann, DÖV 1970, S. 163; J. Kölbl, Bundesaufgaben, in: Speyer-Schriftenreihe, Bd. 47 (1971), S. 55;

1. Die gemeinsame Finanzierung ist neben der gemeinsamen Rahmenplanung ein Wesensmerkmal der Gemeinschaftsaufgaben, vgl. Begr. der BReg. zum FinRefGEntw., BT-Dr. V/2861, Tz. 98 f; B. Tiemann, DÖV 1970, S. 165; H. Ruhe, DStZ 1969, S. 375; R. Goroncy, DVBl. 1970, S. 313.

Bund und Länder. Nach der Regelung des Art. 91 a Abs. 4 Satz 1 GG trägt der Bund bei den Gemeinschaftsaufgaben "Hochschulbau" und "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" jeweils die Hälfte der in den Ländern anfallenden Ausgaben. Für die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" sieht Art. 91 a Abs. 4 Satz 2 GG lediglich eine Mindestbeteiligung des Bundes von 50 % vor, die genaue Festlegung des Beteiligungssatzes bleibt nach Art. 91 a Abs. 4 Satz 3 GG dem Ausführungsgesetz vorbehalten. Dementsprechend sieht § 10 Abs. 1 AStrG für die Verbesserung der Agrarstruktur eine Bundesbeteiligung von 60 % und für den Küstenschutz eine von 70 % vor. Da es sich bei der Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes eigentlich um zwei Gemeinschaftsaufgaben handelt, die nur zusammengefaßt wurden, ist gegen die unterschiedlichen Beteiligungssätze nichts einzuwenden. Die höhere Bundesbeteiligung rechtfertigt sich damit, daß die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" hauptsächlich in den finanzschwächeren Bundesländern² zu erfüllen ist.

Der Beteiligungssatz des Bundes muß nach Art. 91 a Abs. 4 Satz 2 GG in allen Ländern gleich sein. Deshalb wäre es unzulässig, wenn der Bund zwar im Bundesdurchschnitt 50 % der Kosten einer Gemeinschaftsaufgabe tragen würde, die Beteiligungsquote in den einzelnen Ländern aber unterschiedlich wäre.³ Weiterhin bezieht sich die Beteiligungsquote auf jede Maßnahme und jedes einzelne Vorhaben. Deshalb wäre es nicht zulässig, die Bundesquote in den einzelnen Ländern nur als

2. Begr. der BReg. zum FinRefGEntw., BT-Dr. V/2861, Tz. 101, 280; dabei handelt es sich aber eigentlich um eine Frage des bundesstaatlichen Finanzausgleichs;

3. Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 61;

Durchschnittsquote anzusehen und im übrigen die Vorhaben und Maßnahmen in den einzelnen Ländern mit unterschiedlichen Beteiligungsquoten zu finanzieren. Eine solche Handhabung würde den Haushaltsvorbehalt der Parlamente aushöhlen, da nicht mehr ersichtlich wäre, inwieweit die bei den Haushaltsentscheidungen anstehenden Bewilligungen von Bundes- und Landesmitteln die einzelnen Vorhaben und Maßnahmen betreffen.⁴

Die Kostenbeteiligung des Bundes erfaßt nur die Zweckausgaben für die Investitionen. Dagegen fallen die Verwaltungsausgaben, das heißt die Kosten für das Verwaltungspersonal und die Verwaltungseinrichtungen einschließlich der sich aus der laufenden Verwaltung ergebenden Folgekosten in ihrer Gesamtheit den Ländern allein zur Last.⁵ Die Mitfinanzierung des Bundes beschränkt sich damit auf eine Beteiligung an der Anfinanzierung. Bei den Gemeinschaftsaufgaben "Hochschulbau", "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und des Küstenschutzes" betrifft dies ausschließlich die Investitionskosten. Dagegen werden bei der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur" auch Kosten wie zum Beispiel die Anfinanzierung der Kosten einer Erzeugergemeinschaft mitfinanziert.⁶

Diese Kostenaufteilung ergibt sich aus der Bestimmung des Art. 104 a Abs. 5 GG, wonach Bund und Länder die Kosten für

4. Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 62;

5. H. Ruhe, DStZ 1969, S. 375; B. Tiemann, DÖV 1970, S. 165; Begr. der BReg. zum FinRefGEntw., BT-Dr. V/2861, Tz.301; H. v. Mangoldt/Friedrich Klein, Kommentar, Art. 91 a GG, Anm. VIII 5 a, ee; H. Liesegang, in: I.v.Münch, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 33;

6. vgl. den Rahmenplan für die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 1983 bis 1986, BT-Dr. 10/26, S. 59;

die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsaufgaben selbst tragen,⁷ und daraus, daß die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a Abs. 5 GG ausschließlich Aufgabe der Länder ist.

Die praktische Abwicklung der Finanzierungsbeteiligung hätte grundsätzlich als Vorfinanzierung, als gleichzeitige Finanzierung oder als nachträgliche Finanzierung ausgestaltet werden können.⁸ Der Gesetzgeber hat sich in den Ausführungsgesetzen für ein aufgelockertes Erstattungsverfahren entschieden, das einer gleichzeitigen Finanzierung sehr nahe kommt.⁹ Nach den §§ 12 Abs. 1 HBFG, 10 Abs. 1 AStrG und 10 Abs. 1 WStrG gewährt der Bund den Ländern seinen Anteil an den Investitionskosten grundsätzlich erst dann, wenn die einzelnen Vorhaben und Maßnahmen durchgeführt worden sind.¹⁰ Die dadurch begründete Vorleistungspflicht der Länder wird aber durch die Leistung von Abschlagszahlungen seitens des Bundes gemildert, deren Höhe sich jeweils an dem endgültigen Erstattungsbetrag und dem Fortschreiten der Durchführung der Maßnahmen und Vorhaben orientiert. Deshalb verpflichten die §§ 12 Abs. 2 HBFG, 10 Abs. 2 AStrG und 10 Abs. 2 WStrG die Länder, den Bund über die verausgabten Mittel, den Stand und die voraussichtliche Entwicklung der Durchführung der Vorhaben und Maßnahmen zu unterrichten. Mit dieser Form des Erstattungsverfahrens sollte in erster Linie ein praktikabler Weg für die finanzielle Mitwirkung des Bundes

7. G. Dürig, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 104 a GG, Rdnr. 61;

8. H. Ruhe, DStZ 1969, S. 375;

9. Begr. der BReg. zum HBFGEntw., BT-Dr. V/4091, S. 14;

10. Begr. der BReg. zum WStrGEntw., BT-Dr. V/4092, S. 9;

gefunden werden, der zugleich den Ländern keine allzu großen Vorleistungspflichten aufbürdet.¹¹

Die haushaltsmäßige Abwicklung der Finanzierungsbeteiligung gestaltet sich so, daß die Länder die gesamten Ausgaben für die Gemeinschaftsaufgaben in den Haushaltsplan einstellen und gleichzeitig die Erstattungsbeträge des Bundes als Einnahmen verbuchen. Um die Klarheit des Haushaltsplans zu wahren, werden die Mittel für die Gemeinschaftsaufgaben jedoch gesondert ausgewiesen.

2. Die gemeinsame Finanzierung im Verhältnis zur gemeinsamen Planung

Da der Bund verpflichtet ist, sich nach Maßgabe des Art. 91 a Abs. 4 GG an der Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben zu beteiligen, besteht seine Mitwirkung an den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a Abs. 1 GG nicht nur in der gemeinsamen Rahmenplanung, sondern auch in der gemeinsamen Finanzierung. Die Bedeutung der Mitfinanzierung für die Gemeinschaftsaufgaben hängt davon ab, wie das Verhältnis zwischen Planung und Finanzierung in Art. 91 a GG geregelt ist.

Nach der Regelung des Art. 91 a GG ist die Mitfinanzierungskompetenz des Bundes von der gemeinsamen Rahmenplanung

11. Demgegenüber wollte die Troeger-Kommission das Erstattungsverfahren im Grundgesetz selbst normieren, vgl. Troeger-Gutachten (1966), Tz. 202. Der vorgesehene Art. 104 a Abs. 3 KE sollte folgenden Wortlaut haben:

"Der Bund erstattet den Ländern die Hälfte ihrer Ausgaben für die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben." vgl. zu den Ausgleichsmöglichkeiten der Finanzierung auch die Begr. der BReg. zum HBFGEntw. BT-Dr. V/4091, S. 13;

abhängig. Die gemeinsame Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a Abs. 1 GG außerhalb des Rahmenplans ist unzulässig.¹²

Der verfassungsrechtliche Vorrang der Rahmenplanung liegt in der Entstehungsgeschichte des Art. 91 a GG begründet. Denn eines der wesentlichen verfassungspolitischen Ziele der Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben war es, die durch die Fondswirtschaft¹³ eröffneten Einflußmöglichkeiten des Bundes auf die Länder einzuschränken und in verfassungsrechtlich geordnete Bahnen zu lenken. Dabei sollte nicht der Finanzierung, sondern der Planung Priorität zukommen. Wenn die Länder demgegenüber anfangs die gemeinsame Planung ablehnten und den Bund auf eine bloße Finanzierungskompetenz beschränken wollten, so lag das daran, daß die Länder das Institut der Gemeinschaftsaufgaben insgesamt ablehnten. Durch die rechtliche Abhängigkeit der Mitfinanzierungskompetenz von der gemeinsamen Rahmenplanung und durch die auf gleichberechtigte Zusammenarbeit bedachte Ausgestaltung des Planaufstellungs- und Beschlußverfahrens wurde im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben eine rechtliche Unterbindung des Regierens durch Geld erreicht. Die gemeinsame Finanzierung bewirkt außerdem eine gewisse Integration¹⁴ und stärkt durch die gleichberechtigte Beteiligung die Stellung der Länder.

Die verfassungsrechtliche Regelung des Art. 91 a GG macht damit die Mitplanung zur Grundlage der Mitfinanzierung, wobei allerdings zu bedenken ist, inwieweit die Planungsent-

12. Franz Klein, in: B. Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 17;

13. vgl. zur Fondswirtschaft und den Problemen der Mischfinanzierung auch Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 109 GG, Rdnr. 13 ff;

14. B. Tiemann, DÖV 1970, S. 165 (Zwischenüberschrift VI);

scheidungen bereits von den sich anschließenden Finanzierungsüberlegungen beeinflusst worden sind.¹⁵ Die Rahmenpläne sind als bedeutsame Investitionsprogramme mit der nach den §§ 9, 14 StWG und § 50 HGrG von Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam aufzustellenden Finanzplanung abzustimmen. Das hat zur Folge, daß die Finanzplanung, die neben der Fachplanung ein gleichberechtigter Teil der Planung ist, über die zur Verfügung stehenden Mittel die Fachplanung mittelbar beeinflusst.

Neben der mehrjährigen Finanzplanung gem. § 9 StWG ist der sachliche Umfang von den aktuellen finanziellen Möglichkeiten des Bundes und der Länder abhängig.

Die gemeinsame Finanzierung kann deshalb zu Recht neben der gemeinsamen Planung als Wesensmerkmal der Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91 a GG angesehen werden.

3. Kritik im Hinblick auf das System der gemeinsamen Finanzierung

a. Die Finanzausstattung der Länder

Das System der gemeinsamen Finanzierung kann die ihm übertragenen Aufgaben, Abhängigkeiten zu verhindern und ein Gleichgewicht zwischen den Partnern herzustellen, nur dann erfüllen, wenn die am Planungsverfahren Beteiligten finanziell angemessen ausgestattet sind. Andernfalls wird die mit der Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben

15. S. Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S. 128;

bezweckte gesamtstaatliche Integration und Koordination gefährdet, da sich die finanzschwächeren Partner nicht in dem erforderlichen Umfang an der gemeinsamen Rahmenplanung beteiligen können. Die Frage der unzureichenden Finanzausstattung betrifft hauptsächlich die Länder und weniger den Bund. Für die finanzschwächeren Länder hat dies zur Folge, daß sie die für die Mitwirkung des Bundes erforderlichen komplementären Landesmittel nicht bereitstellen können und daß damit die von Art. 91 a GG unter anderem angestrebte Verbesserung und Angleichung der Lebensverhältnisse nicht erreicht werden kann.

Die Finanzierungsregelung des Art. 91 a GG setzt jedoch eine solche angemessene Finanzausstattung von Bund und Ländern voraus und regelt ihre Sicherstellung nicht etwa selbst.¹⁶ Sie ist gegenüber den allgemeinen Lastenverteilungsgrundsätzen des Art. 104 a GG eine Spezialvorschrift, die den Besonderheiten der Gemeinschaftsaufgaben Rechnung trägt. Dies zeigt sich zum Beispiel in der Normierung fester Beteiligungssätze und der besonderen Ausgestaltung des Erstattungsverfahrens. Die Regelung der finanziellen Ausstattung durch Art. 91 a GG würde auch der Systematik des Grundgesetzes nicht entsprechen, da die Aufteilung der zur Verfügung stehenden Finanzmassen durch die Art. 106 und 107 GG geregelt wird.¹⁷ Obwohl die Sicherstellung einer angemessenen Finanzausstattung für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben von erheblicher Bedeutung ist, gehört diese Frage nicht zum Regelungsbereich des Art. 91 a GG. Sie ist vielmehr ein Problem der Verteilung der Steuerquellen auf Bund

16. Begr. der BReg. zum FinRefGEntw., BT-Dr. V/2861, Tz. 101;

17. P. Feuchte, Die Verwaltung 1972, S. 218;

und Länder und des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nach den Art. 106 und 107 GG.¹⁸

Bei der Untersuchung der Kritik, die am System der gemeinsamen Finanzierung geübt wird, kann es nicht darum gehen festzustellen, inwieweit die Mischfinanzierung von Länderaufgaben im Rahmen der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes unter Berücksichtigung der Überlegungen zum kooperativen Föderalismus zulässig ist.¹⁹ Es geht vielmehr um die konkrete Frage, inwieweit der Einfluß der Länder auf die Planungsentscheidungen durch die gemeinsame Aufgabenfinanzierung geschwächt wird mit der Folge, daß die Mitwirkungsrechte der Länder an der Gestaltung der Gemeinschaftsaufgaben ausgehöhlt werden.

Zwar hat sich die unzureichende Finanzausstattung der Länder auch im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben nachteilig auf ihre Entscheidungsfreiheit ausgewirkt, wie auch insgesamt das Mißverhältnis zwischen Steuerverteilung und Ausgabenverteilung den politischen Handlungsspielraum der Länder mehr und mehr eingeengt hat. Jedoch sehen die Länder die Ursachen für ihre finanziellen Schwierigkeiten nicht allein in der unzureichenden Finanzausstattung, sondern machen dafür vor allem das mit der Finanzreform 1969 eingeführte System der gemeinsamen Finanzierung verantwortlich, durch das, nach Meinung der Länder, die Fondsverwaltung mit den Dotationsauflagen verfassungsrechtlich legalisiert²⁰ wurde, ohne gleichzeitig deren Nachteile zu beseitigen.

18. W. Patzig, DVBl. 1969, S. 894f; G. Kisker, Kooperation im Bundesstaat (1971), S. 287;

19. vgl. zur Kritik an der gemeinsamen Aufgabenfinanzierung O. Barbarino, Entfaltung, in: Speyer-Schriftenreihe, Bd. 47 (1971), S. 90 ff; ders., DÖV 1973, S. 20; H. Soell, Gemeinschaftsaufgaben nach 91 a, in: Forsthoff-Festschrift (1971), S. 40;

20. vgl. hierzu G. Kisker, Kooperation im Bundesstaat (1971), S. 282, 230;

Die Entscheidungsfreiheit der Länder im Planungsverfahren wird zweifellos durch den komplementären Anteil des Bundes an der Finanzierung beeinträchtigt, da die Mitfinanzierung des Bundes für die Länder als Anreiz wirken muß, möglichst viele Vorhaben und Maßnahmen zur gemeinsamen Rahmenplanung anzumelden, um sich einen möglichst großen Anteil an den Bundesmitteln zu sichern. Weiterhin erhält der Bund über sein Finanzierungsrecht die Möglichkeit, auf die sachlichen Entscheidungen der Länder über Art und Anzahl der anzumeldenden Projekte Einfluß zu nehmen.²¹ Dadurch ist es den Ländern oftmals nicht mehr möglich, die Prioritäten für die in ihrem Bereich zu verwirklichenden Vorhaben und Maßnahmen zu bestimmen.²² Außerdem werden durch den Umstand, daß sich die gemeinsame Finanzierung auf die Investitionskosten beschränkt, erhebliche Mittel der Länder durch die Finanzierung der Folgekosten langfristig gebunden, die dann für die Erfüllung von Projekten in eigener Zuständigkeit fehlen. Damit gelingt es dem Bund, mit unverhältnismäßig geringen Mitteln einen unverhältnismäßig großen Einfluß auf die Gestaltung der Länderhaushalte zu nehmen.²³

Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß die Länder rechtlich nicht verpflichtet²⁴ sind, den finanziellen Angeboten des Bundes zu folgen. Es war vielmehr das verfassungspolitische Ziel der Finanzreform 1969, die Rechte

21. vgl. auch K. Hesse, AÖR 98 (1973), S. 28;

22. M. Bullinger, DÖV 1970, S. 772;

23. vgl. hierzu auch Franz Klein, in: B. Schmidt-Bleibtreu/
Franz Klein, Kommentar, Vorb. vor Art. 91 a GG, Rdnr. 6;
P. Feuchte, Die Verwaltung 1972, S. 218;

24. I. v. Münch, VVDStRL 31 (1973), S. 75;

der Länder im Rahmen der bundesstaatlichen Kooperation und damit auch bei der gemeinsamen Finanzierung institutionell so abzusichern, daß sie den von der Fondsverwaltung her bekannten Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes nicht mehr schutzlos ausgeliefert waren.²⁵ Um dieses Ziel zu erreichen, wurden in die Regelung des Art. 91 a GG verfassungsrechtliche Sicherheitsvorkehrungen aufgenommen, und es wurde außerdem die Mitfinanzierungskompetenz des Bundes in Abhängigkeit von der gemeinsamen Rahmenplanung geregelt, und diese wurde wiederum inhaltlich an die von den Ländern zu erstellenden Vorplanungen und Voranmeldungen gebunden. Weiterhin soll durch die Normierung fester Beteiligungssätze und durch die gesetzliche Festlegung des Erstattungsverfahrens eine substantielle Mitwirkung der Länder an der Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben gewährleistet werden. Damit bietet die Regelung des Art. 91 a GG den Ländern im Gegensatz zur Fondswirtschaft mit ihren partiellen und unkontrollierbaren Einwirkungsmöglichkeiten ein wesentlich höheres Maß an institutioneller Absicherung.

b. Der Finanzausgleich

Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, daß die Wahrnehmung der von Art. 91 a GG angebotenen rechtlichen Positionen eine hinreichende politische und wirtschaftliche Eigensubstanz der Länder voraussetzt. Denn andernfalls werden die Länder stets der Gefahr ausgesetzt sein, den Verlockungen des Bundes zu unterliegen. Die Schaffung der notwendigen Eigensubstanz der Länder im Bereich der gemeinsamen Finanzierung gehört jedoch nicht zum Regelungsbereich des Art. 91 a GG. Aufgabe des Art. 91 a GG ist es vielmehr, die

25. Begr. der BReg. zum FinRefGEntw., BT-Dr. V/2861, Tz.78 ff; Franz Klein, in: B. Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 33;

rechtlichen Voraussetzungen für eine gleichberechtigte Mitwirkung der Länder im System der gemeinsamen Finanzierung zu normieren. Die für die tatsächliche Wahrnehmung der von der Finanzierungsregelung des Art. 91 a GG geschaffenen Voraussetzungen erforderliche Finanzkraft ist jedoch eine Frage der ausreichenden Finanzausstattung aller am Planungsverfahren Beteiligter und damit der Steuer- verteilung auf Bund und Länder. Die Kritik müßte deshalb nicht am System der gemeinsamen Finanzierung des Art. 91 a GG geübt werden,²⁶ sondern daran, daß im Vergleich zur Verteilung der Aufgaben und Steuern zuviel Geld an der falschen Stelle, nämlich beim Bund, vorhanden ist.

Neben der alle Länder betreffenden Frage der unzureichenden Finanzausstattung bietet die unterschiedliche Finanzkraft der einzelnen Länder dem Bund eine weitere Möglichkeit, die Länder gegeneinander auszuspielen und ihre Sach- entscheidungen zu beeinflussen. Die unterschiedliche Finanzkraft auszugleichen, gehört aber ebenfalls nicht zu den Aufgaben der Finanzierungsregelung des Art. 91 a GG. Das Gefälle zwischen armen und reichen Ländern kann auf die Dauer auch nicht durch das derzeitige System des hori- zontalen und vertikalen Finanzausgleichs beseitigt werden, es bedarf vielmehr der Schaffung von Ländern mit annähernd gleicher Steuerkraft. Die Lösung dieses Problems führt aber in den Bereich der Neugliederung des Bundesgebiets nach Art. 29 GG und dürfte von den Schwierigkeiten her wohl der Lösung einer Ewigkeitsfrage nahekomen.²⁷

26. so aber beispielsweise H. Soell, Gemeinschaftsaufgaben nach 91 a, in: Försthoff-Festschrift (1972), S. 402 ff;

27. vgl. hierzu in Bezug auf die Gemeinschaftsaufgaben: I.v. Münch, VVDStRL 31 (1973), S. 58 ff; K. Hesse, AÖR 98 (1973), S. 29; ders., Aspekte, in: Müller- Festschrift (1970), S. 142; P. Feuchte, DÖV 1968, S. 456 ff;

Abschließend läßt sich feststellen, daß die Probleme weniger im System der gemeinsamen Finanzierung des Art. 91 a GG zu finden sind, als im Bereich der davon unabhängig zu regelnden Finanzausstattung der Länder und der Angleichung der Steuerkraft der Länder.

Um die Position der Länder zu stärken, könnte allerdings erwogen werden, den Finanzierungsanteil der Länder zu erhöhen. Dies setzt jedoch wiederum eine ausreichende Finanzkraft der Länder voraus, die jedoch bereits für das derzeitige Finanzierungssystem nicht genügt.

III. Die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben

1. Die Detailplanungen auf der Grundlage des Rahmenplans

Nach Art. 91 a Abs. 1 i.V.m. Abs. 5 GG obliegt die Konkretisierung und nähere Ausgestaltung der Rahmenpläne den Ländern. Diese Regelung entspricht auch dem in Art. 30 GG enthaltenen Aufgabenverteilungsgrundsatz, da sich die gemeinsame Tätigkeit von Bund und Ländern nach Art. 91 a GG nur auf die Rahmenplanung erstreckt. Entsprechend dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe legen die Ausführungsgesetze zu Art. 91 a GG in den §§ 11 Abs. 1 HBFG, 9 Abs. 1 AStrG und 9 Abs. 1 WStrG fest, daß die Durchführung der Rahmenpläne Aufgabe der Länder ist. Zur Durchführung zählen die auf der Grundlage der jeweiligen Rahmenpläne zu erstellenden Detailpläne und der sich daran anschließende verwaltungsmäßige Vollzug des gesamten Planungswerks.

Die Detailplanung fällt damit in die alleinige Zuständigkeit der Länder.¹ Der Umstand, daß die Detailpläne die Rahmenpläne konkretisieren sollen und auch aus ihnen heraus zu entwickeln sind, erlaubt es, für die Fragen der Regulationsintensität und sonstiger Abgrenzungen den Vergleich zur Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG zu ziehen. Daher muß auch den Ländern für die Gestaltung der Detailplanung ein Bereich von substantiellem Gewicht verbleiben, der es ihnen ermöglicht, auf der Grundlage der jeweiligen Rahmenpläne eine umfassende, in sich geschlossene Detailplanung zu entwickeln. Die Detailplanung beginnt jedoch nicht erst nachdem der Rahmenplan aufgestellt worden ist. Die Länder müssen vielmehr bereits bei den Vorplanungen und Voranmeldungen zur Rahmenplanung die Belange der später zu erstellenden Detailplanung berücksichtigen. Für die Konkretisierung der Rahmenpläne ist die Detailplanung dann jeweils neu zu überdenken. Ähnlich wie bei der Ausführung der Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG muß den Ländern bei der Detailplanung noch ein Bereich eigener Entscheidungsfreiheit² verbleiben, der es zum Beispiel erlaubt, regionalen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Innerhalb dieses Bereichs ist die Detailplanung als politische Aufgabengestaltung anzusehen, die der ausführenden administrativen Tätigkeit vorgelagert ist und sich noch nicht mit technischen Einzelheiten der Planausführung beschäftigt. Bei der Vorhabenplanung, wie sie bei der Gemeinschaftsaufgabe "Hochschulbau" erfolgt, ist die Grenze zwischen Rahmen- und Detailplanung verhältnismäßig klar zu ziehen. Die Rahmenplanung legt fest, welche Neu- und Ausbauvorhaben

1. Franz Klein, in: B. Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 14; G. Kisker, Kooperation im Bundesstaat (1971), S. 286;

2. H. v. Mangoldt/Friedrich Klein, Kommentar, Art. 91 a GG, Anm. VI 3a;

an den einzelnen Hochschulen³ vorgesehen sind. Die Planung der Bauvorhaben im einzelnen ist dann der Detailplanung überlassen.

Wegen der Vielzahl der zu fördernden Einzelvorhaben ist die Abgrenzung bei der Maßnahmeplanung, wie sie bei den Gemeinschaftsaufgaben "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"⁴ und "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"⁵ angewandt wird, schwieriger. Die Rahmenpläne enthalten keine Einzelvorhaben, sondern legen nur die Arten der zu fördernden Maßnahmen und die Richtlinien der Förderung fest. Ähnlich wie bei der Rahmengesetzgebung können durch die Richtlinien und Förderungsgrundsätze auch Einzelheiten abschließend geregelt werden, sie müssen den Ländern jedoch Raum für eigene Richtlinien und Förderungsgrundsätze von substantiellem Gewicht belassen. Es ist jedoch zweifelhaft, ob die Rahmenpläne im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" und "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" diese Rechtslage stets beachten.⁶

2. Der verwaltungsmäßige Vollzug

Unter verwaltungsmäßigem Vollzug ist die administrative Planausführung durch die Verwaltungen der Länder zu verstehen. Dazu zählen zum Beispiel die Ausarbeitung von

3. vgl. zum Rahmenplan "Hochschulbau" D. Keller, DÖV 1977, S. 844;

4. vgl. P. Becker, Die Verwaltung 1972, S. 59 ff zum Rahmenplan "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur";

5. vgl. H. Pruns, DÖV 1973, S. 217 zum Rahmenplan "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes";

6. so auch Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 52;

technischen Einzelheiten, die Erstellung von Bauplänen im Bereich des Hochschulbaus, die Vergabe von Mitteln an Begünstigte und deren Überwachung hinsichtlich der Einhaltung von Zuwendungsbedingungen, die Verwaltung und Überwachung von ausgereichten Darlehen, der dem Bund gegenüber zu führende Nachweis über die verausgabten Mittel im Rahmen des Erstattungsverfahrens und die Erstellung von Schlußabrechnungen.⁷

Unter Berücksichtigung des verwaltungsmäßigen Vollzugs läßt sich die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben in drei, zwar voneinander getrennte, aber nicht unabhängige Stufen gliedern. Sie weist daher bereits Ähnlichkeiten mit dem später von der Enquête-Kommission für Fragen der Verfassungsreform in deren Zwischenbericht vorgeschlagenen mehrstufigen Planungsmodell auf.

3. Das Unterrichtsrecht von Bundesregierung und Bundesrat

Das in Art. 91 a Abs. 5 GG festgelegte Unterrichtsrecht des Bundes steht der Bundesregierung und dem Bundesrat gleichermaßen zu. Nach der Regelung des Art. 91 a Abs. 5 GG und der §§ 11 Abs. 2 HBFG, 9 Abs. 2 AStrG und 9 Abs. 2 WStrG sind die Landesregierungen verpflichtet, die Bundesregierung und den Bundesrat auf Verlangen über die Durchführung und den allgemeinen Stand der Gemeinschaftsaufgaben zu unterrichten. Dadurch wird gewährleistet, daß die Bundesregierung und über den Bundesrat alle übrigen Länder die für die Kooperation aus gesamtstaatlicher Sicht erforderlichen Informationen erhalten, um bei der Rahmenplanung wirksam mitarbeiten und auf eine ordnungsgemäße Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben hinwirken zu

7. Begr. der BReg. zum AStrGEntw., BT-Dr. V/4090, S. 13;

können.⁸ Weiterhin ist nach § 11 HBFG der Wissenschaftsrat im Hinblick auf seine Beteiligung an der Rahmenplanung nach § 9 HBFG regelmäßig zu informieren.

Als Umkehrschluß ergibt sich aus Art. 91 a Abs. 5 GG, daß dem Bund keine weiteren Aufsichts- und Weisungsrechte über die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben und die Durchführung der Rahmenpläne zustehen. Die Bundesregierung hat daher nicht die ihr nach Art. 84 Abs. 3 bis 5 GG bei der Durchführung von Bundesgesetzen durch die Länder zustehenden Rechte.⁹

4. Die Bedeutung der gesetzlichen Regelung für die Länder

Die Beschränkung der Mitwirkungsrechte des Bundes auf die gemeinsame Rahmenplanung und die alleinige Zuständigkeit der Länder für die Detailplanung und den verwaltungsmäßigen Vollzug trägt wesentlich zu der mit der Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben bezweckten verfassungsrechtlichen Absicherung der Länder bei. Für die Länder wird dadurch ein Bereich autonomen Handelns geschaffen, der wegen der fehlenden Einwirkungsmöglichkeiten¹⁰ des Bundes der alleinigen Gestaltungskompetenz der Länder

8. H. Liesegang, in: I.v. Münch, Kommentar, Art. 91 GG, Rdnr. 39;

9. Begr. der BReg. zum FinRefGEntw., BT-Dr. V/2861, Tz. 284; Franz Klein, in: B. Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 8; dagegen nimmt F.J. Strauß, Finanzverfassung (1969), S. 104 f, eine Richtlinienkompetenz nach Art. 84 Abs. 2 GG an;

10. dazu trägt nach Ansicht von R. Goroncy, DVBl. 1970, S. 317 auch die Beschränkung des Bundes auf ein Unterrichtsrecht bei;

unterliegt. Dieses Gestaltungsermessen, das seine Grenzen in den Festsetzungen des jeweiligen Rahmenplans findet, ermöglicht es den Ländern, auf regionale Belange Rücksicht zu nehmen, die bei der mehr auf die gesamtstaatliche Koordination ausgerichteten Rahmenplanung nicht die entsprechende Berücksichtigung gefunden haben.

Die bei der Plandurchführung gewonnenen Erkenntnisse fließen im Wege der Rückkoppelung¹¹ wiederum in den Rahmenplan ein. Da diese Informationen hauptsächlich den Ländern zugehen, stärken sie die Position der Länder im Verfahren der Anpassung und Fortschreibung¹² des Rahmenplans. Weiterhin trägt die durch die Durchführung der Rahmenpläne erlangte größere Sachnähe zu einem Vorsprung der Länder im Planungsverfahren bei, der ihre Stellung im Planungsausschuß aufgrund der größeren Sachkompetenz verbessert.

Damit trägt die Ausgestaltung der Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben wesentlich dazu bei, die Länder zu stärken und ihnen eine effektive Mitgestaltung der Gemeinschaftsaufgaben und der Rahmenplanung zu ermöglichen.

5. Die Zuständigkeit für die Rechnungsprüfung

Die Tatsache, daß der Bundesregierung im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben keine weiteren Aufsichts- und Weisungsrechte zustehen, wirkt sich auch auf die Verteilung der Zuständigkeiten für die Rechnungsprüfung zwischen dem

11. vgl. zur Rückkoppelung als einem charakteristischen Merkmal der Planung Th. Ellwein, Politik und Planung (1968), S. 36 f; St. Leibfried/M. Quilisch, Planung im Sozialstaat, in: atomzeitalter 1967, S. 558;

12. vgl. zur Planfortschreibung die §§ 5 Abs. 2 HBFG, 4 Abs. 2 AStrG und 4 Abs. 2 WStrG;

Bundesrechnungshof und den Landesrechnungshöfen aus. Der Bundesrechnungshof unterstützt nach Art. 114 GG den Bundestag bei der Kontrolle über die Bundesregierung und die Bundesverwaltung. Weiterhin unterstützt der Bundesrechnungshof die Bundesregierung bei ihren Aufsichtsfunktionen über die Verwaltung. Die Zuständigkeiten des Bundesrechnungshofes werden damit durch die Rechte und Zuständigkeiten der Bundesregierung und der Bundesverwaltung begrenzt.¹³ Für die Gemeinschaftsaufgaben bedeutet dies, daß der Bundesrechnungshof aufgrund der Mitwirkungsrechte der Bundesregierung die Rahmenplanung als solche überprüfen kann. Weiterhin kann der Bundesrechnungshof die Mittelhingabe durch die Bundesregierung überprüfen. Die Mittelhingabe erfolgt in der Praxis durch Zuweisungen des Bundes an die obersten Landesbehörden. Deshalb kann der Bundesrechnungshof überprüfen, ob die obersten Landesbehörden die Mittel entsprechend der in den Rahmenplänen festgelegten Zweckbestimmungen verwendet haben. Da die Bundesregierung aber keine Aufsichtsrechte hinsichtlich der Durchführung der Rahmenpläne hat, besteht auch kein Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofes in Bezug auf die Durchführung der Rahmenpläne bei den Unterbehörden der Länder oder bei Dritten. Da die Durchführung der Rahmenpläne den Ländern obliegt, sind hierfür die Landesrechnungshöfe zuständig.¹⁴

Der Bundesrechnungshof ist jedoch für die Überprüfung des Berichts zuständig, den die Länder gem. Art. 91 a Abs. 5 GG auf Verlangen vorzulegen haben. Dieses Recht beschränkt sich jedoch nur auf den Bericht als solchen und nicht auf sein Zustandekommen im Bereich der Länder.

13. Franz Klein, in: B. Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 114 GG, Rdnr. 12;

14. so Franz Klein, in: B. Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 114, Rdnr. 12;
a.A. E.A. Piduch, Bundeshaltsrecht, § 93 BHO, Rdnr. 3;

D. Die Einrichtung und das Verfahren der gemeinsamen Rahmenplanung

Nach Art. 91 a Abs. 3 Satz 1 GG sollen die Ausführungsgesetze Bestimmungen über das Verfahren und die Einrichtung für eine gemeinsame Rahmenplanung enthalten. Diese verfassungsrechtliche Vorgabe wird zu Recht als das eigentliche Kernstück¹ der Neuregelung des Art. 91 a GG angesehen, denn erst durch sie erhält der in Art. 91 a Abs. 1 GG enthaltene Verfassungsauftrag zur Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben die konkrete Form der Realisierung². Das Verfahren für die Aufstellung der Rahmenpläne und die Einrichtungen für die Rahmenplanung sind im wesentlichen in den Ausführungsgesetzen für alle drei Gemeinschaftsaufgaben gleich geregelt. Neben der etwas allgemein gehaltenen Regelung des Art. 91 a Abs. 3 Satz 1 GG, wonach die Bestimmung des Verfahrens und die Einrichtung für eine gemeinsame Rahmenplanung den Ausführungsgesetzen überlassen bleibt, enthält Art. 91 a GG alle für die Ausgestaltung des Planungsverfahrens notwendigen verfassungsrechtlichen Vorgaben. Dies ist allerdings auf den ersten Blick nicht ohne weiteres zu erkennen, da sich Art. 91 a GG auf die der Bedeutung der Verfassung entsprechende Festlegung der Schwerpunkte des Planungsverfahrens beschränkt.

-
1. vgl. W. Patzig, DVBL 1969, S. 892; H. Ruhe, DStZ 1969, S. 373; B. Tiemann, DÖV 1970, S. 163; Begr. der BReg. zum FinRefGEntw., BT-Dr. V/2861, Tz. 271;
 2. vgl. F.J. Strauß, Die Finanzverfassung (1969), S. 102 f; S. Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S. 71, Anm. 29;

Nach Art. 91 a Abs. 3 und Abs. 1 GG sind Bund und Länder verpflichtet, eine eigenständige Einrichtung für die gemeinsame Rahmenplanung zu schaffen, deren selbständige Entscheidungsbefugnis sich auf den Sinngehalt des Art. 91 a GG gründet, da diesem Gremium die Rahmenplanung zur Erfüllung zugewiesen ist. Der Sitzlandvorbehalt nach Art. 91 a Abs. 3 Satz 2 GG, wonach die Aufnahme eines Projekts in die Rahmenplanung der Zustimmung des Landes bedarf, in dessen Gebiet es durchgeführt werden soll, bedingt die Voranmeldung der Länder und steckt zugleich die Grenzen des zu wählenden Entscheidungsprinzips ab.

I. Der Planungsausschuß

1. Der Planungsausschuß als neuartiges verfassungsrechtliches Institut

a. Die verfassungsrechtliche Grundlage

Die Rahmenplanung erfolgt jeweils durch einen Planungsausschuß. Für jede der drei Gemeinschaftsaufgaben besteht nach den §§ 7 HBFG, 6 AStrG und 6 WStrG ein Planungsausschuß. Die Planungsausschüsse sind die von Art. 91 a Abs. 3 Satz 1 GG vorgesehenen Einrichtungen für die gemeinsame Rahmenplanung und sind damit in ihrer Existenz und Berechtigung unmittelbar auf die verfassungsrechtliche Regelung zurückzuführen. Die unterschiedliche Bezeichnung der Gremien in Art. 91 a GG und in den Ausführungsgesetzen bedeutet keinen sachlichen Unterschied, da die Verfassung entsprechend ihrer Bedeutung als staatlicher Grundordnung nur die von den neu zu schaffenden Gremien zu bewältigenden Aufgaben festgelegt hat und nicht auch deren Bezeichnung. Danach sollen die Einrichtungen eine gemeinsame

Willensbildung von Bund und Ländern ermöglichen und außerdem die Erstellung von Rahmenplänen zur Aufgabe haben. Die genaue Bezeichnung der Gremien ist dagegen nicht mehr Gegenstand der verfassungsrechtlichen Vorgaben. Die Ausführungsgesetze haben in Erfüllung dieses verfassungsrechtlichen Auftrags die Planungsausschüsse als Gremien mit selbständiger Entscheidungsbefugnis für die Aufstellung der Rahmenpläne geschaffen und ihnen als Tätigkeitsbereich alle im Zusammenhang mit der Rahmenplanung stehenden Aufgaben zugewiesen. Die anderslautende Bezeichnung ist lediglich als Äußerlichkeit zu werten, ohne den verfassungsrechtlichen Auftrag in sachlicher Hinsicht zu beeinträchtigen.

Die Planungsausschüsse gründen ihre Existenz und Berechtigung damit unmittelbar auf Art. 91 a Abs. 3 Satz 1 GG und sind deshalb als Institute des Verfassungsrechts³ zu bezeichnen. Weiterhin bilden die Planungsausschüsse als die von Art. 91 a Abs. 3 Satz 1 GG geforderten Einrichtungen⁴ für die gemeinsame Rahmenplanung das notwendige Korrelat zu dem in Art. 91 a Abs. 1 GG enthaltenen Verfassungsauftrag, der Bund und Länder verpflichtet, die Gemeinschaftsaufgaben durchzuführen und damit Rahmenpläne aufzustellen.

3. vgl. B. Tiemann, DÖV 1970, S. 164;
W. Patzig, DVBl. 1969, S. 892;
H. Ruhe, DStZ 1969, S. 374;

4. Begr. der BReg. zum HBFGEntw., BT-Dr. V/4091, S.11;

Die Planungsausschüsse haben die Aufgabe, die von den Planungsträgern des Bundes und der Länder erstellten Vorplanungen und Voranmeldungen zu koordinieren und zu einheitlichen, die gesamtstaatlichen Belange berücksichtigenden Rahmenpläne zusammenzufügen und die Rahmenpläne jährlich unter Berücksichtigung der veränderten Gegebenheiten und der bei der Plandurchführung gewonnenen Erkenntnisse fortzuschreiben und anzugleichen.

Der Verfassungsgesetzgeber sieht in Art. 91 a Abs. 3 Satz 1 GG nur vor, daß Einrichtungen für eine gemeinsame Rahmenplanung zu bilden sind. Die Schaffung der Einrichtungen und ihre personelle Besetzung bleibt damit den Ausführungsgesetzen überlassen. Aufgrund dieser Ermächtigung haben die Ausführungsgesetze in den §§ 7 Abs. 1 HBBG, 6 Abs. 1 AStG und 6 Abs. 1 WStG festgelegt, daß sich die Planungsausschüsse aus Vertretern der Bundesregierung und der Landesregierungen zusammensetzen. Damit haben die Parlamente auf den Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß der Planungsausschüsse keinen unmittelbaren Einfluß.⁵

5. vgl. zur Frage der Beteiligung der Parlamente an regierungsseitigen Planungen auch Franz Klein, in: B. Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 38 GG, Rdnr. 2;

b. Die selbständige Entscheidungsbefugnis

Nach den Bestimmungen der Ausführungsgesetze treffen die Planungsausschüsse innerhalb ihres Aufgabenbereichs selbständige Planungsentscheidungen, die für die Bundesregierung und die Landesregierungen verbindlich sind.¹⁶ Die Verbindlichkeit der Entscheidungen wird in den Ausführungsgesetzen durch die §§ 10 HBFG, 8 WStrG und 8 AStrG begründet, wonach die Planungsausschüsse die beschlossenen Rahmenpläne der Bundesregierung und den Landesregierungen zuleiten, die daraufhin die zur Erfüllung der Rahmenpläne erforderlichen Mittelansätze in ihre Haushaltsentwürfe aufzunehmen haben.¹⁷ Wegen der engen wechselseitigen Beziehung zwischen den in den Rahmenplänen enthaltenen Sachprogrammen und den dafür erforderlichen Kostenansätzen erstreckt sich die Verbindlichkeit der Rahmenpläne gegenüber den Regierungen nicht nur auf die für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben erforderlichen Mittelansätze, sondern auch auf die Sachentscheidungen.¹⁸ Aus der Verbindlichkeit der Planungsentscheidungen

16. vgl. W. Patzig, DVBl 1969, S. 892;

H. Ruhe, DStZ 1969, S. 374;

Begr. der BReg. zum HBFGEntw., BT-Dr. V/4091, S. 11, 13;

17. vgl. auch Begr. der BReg. zum HBFGEntw., BT-Dr. V/4091, S. 13; H. Ruhe, DStZ 1969, S. 375; Franz Klein, in: B. Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 91 a GG Rdnr. 17;

18. vgl. W. Patzig, DVBl 1969, S. 893;

Begr. der BReg. zum HBFGEntw., BT-Dr. V/4091, S. 13;

und dem in den Ausführungsgesetzen eigenständig geregelten Beschlußverfahren ergibt sich die gesetzliche Regelung der selbständigen Entscheidungsbefugnis der Planungsausschüsse. Die Planungsausschüsse sind folglich keine Gremien, die nur unverbindliche Empfehlungen abgeben, sie fassen vielmehr selbst an Stelle der Regierungen Beschlüsse, die wie Regierungsbeschlüsse unmittelbare rechtliche Wirkung haben.¹⁹

Verfassungsrechtlich ist die selbständige Entscheidungsbefugnis der Planungsausschüsse aus dem in Art. 91 a Abs. 3 Satz 2 GG enthaltenen Sitzlandvorbehalt und ganz allgemein aus dem Regelungszusammenhang des Art. 91 a GG herzuleiten.²⁰ Weiterhin läßt sich auch aus der Tatsache der verfassungsrechtlichen Notwendigkeit der Einfügung des Art. 91 a GG in das Grundgesetz ein Hinweis darauf herleiten, daß den Planungsausschüssen als den verfassungsrechtlich vorgesehenen Einrichtungen für die gemeinsame Rahmenplanung für den Regelungsbe- reich des Art. 91 a GG eine selbständige Entscheidungsbefugnis zukommen muß.

Aus Art. 91 a Abs. 3 Satz 2 GG läßt sich folgern, daß die Planungsausschüsse ein durch diese Regelung begrenztes Recht zu Mehrheitsentscheidungen haben, deren Verbindlichkeit sich die Länder im Hinblick auf einzelne, sie betreffende Vorhaben nur dadurch entziehen können, indem sie den Sitzlandvorbehalt geltend machen.²¹

Die selbständige Entscheidungsbefugnis der Planungsausschüsse ergibt sich weiterhin aus dem Sinngehalt und dem Regelungszusammenhang des Art. 91 a GG.

19. vgl. Begr. der BReg. zum HBFGEntw., BT-Dr. V/4091, S. 11;

20. ebenso W. Patzig, DVBl 1969, S. 892; R. Goroncy, DVBl 1970, S. 314; B. Tiemann, DÖV 1970, S. 164;

21. vgl. W. Hempel, Der demokratische Bundesstaat (1969), S. 214;

Der in Art. 91 a Abs. 1 GG enthaltene Verfassungsauftrag²² verpflichtet Bund und Länder, durch die Wahrnehmung der gemeinsamen Rahmenplanungskompetenz auf die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben hinzuwirken.

Nach Art. 91 a Abs. 3 Satz 1 GG sollen die Ausführungsgesetze nähere Bestimmungen über das Verfahren und die Einrichtung der gemeinsamen Rahmenplanung enthalten. Den Planungsausschüssen wird damit die Erstellung der Rahmenpläne als selbständig zu erfüllende Aufgabe zugewiesen. Die Planungsausschüsse können dieser Aufgabe jedoch nur gerecht werden, wenn ihnen gleichzeitig über das Planaufstellungsverfahren die selbständige Entscheidungsbefugnis eingeräumt wird. Denn nur so kann die von Art. 91 a GG angestrebte Zusammenfassung der länderseitigen Planungen zu einem bundesstaatlich ausgerichteten Planungsprogramm erreicht werden. Dieses gesamtstaatliche Planungswerk kann seine Koordinations- und Konzentrationaufgabe nur dann erfüllen, wenn die zur Planaufstellung berufene Einrichtung mit eigener verbindlicher Entscheidungsbefugnis ausgestattet ist. Denn andernfalls könnten die Beteiligten von der gemeinsamen Planung abweichen und dadurch den Koordinationserfolg wieder zunichte machen. Weiterhin zwingt die verbindliche Entscheidungsbefugnis alle Beteiligten, ernsthaft an der gemeinsamen Rahmenplanung mitzuarbeiten, da sie andernfalls Gefahr laufen, daß ihre Vorstellungen nicht ausreichend berücksichtigt werden. Dies trägt wesentlich zu der von Art. 91 a angestrebten Steigerung der

22. vgl. zum Verfassungsauftrag des Art. 91 a Abs. 1 GG Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 24; Franz Klein, in: B. Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 3;

Effektivität der Planung bei. Die Entscheidungsbefugnis trägt außerdem dazu bei, daß die für die Fortschreibung und Anpassung wesentlichen Erkenntnisse koordiniert werden und zu einer effektiven Weiterentwicklung der Rahmenpläne führen. Weiterhin ist die selbständige Entscheidungsbefugnis der Planungsausschüsse für die Absicherung der Länder im Verfahren der gemeinsamen Rahmenplanung von wesentlicher Bedeutung, da die Länder auf diese Weise unmittelbar an dem Zustandekommen der auch sie bindenden Planungsentscheidungen beteiligt sind.

Der Sitzlandvorbehalt nach Art. 91 a Abs. 3 Satz 2 GG schwächt die verfassungsrechtliche Bedeutung der selbständigen Entscheidungsbefugnis allerdings wieder etwas ab. Danach sind die Mitglieder der Planungsausschüsse verpflichtet, den Sitzlandvorbehalt nur in Abstimmung mit ihren Regierungen auszuüben. Damit erlangen die Regierungen eine mittelbare Einflußmöglichkeit auf die Entscheidungen der Planungsausschüsse. Eine weitere, in der Praxis sehr bedeutsame Einschränkung der Entscheidungsbefugnis ergibt sich daraus, daß die Planungsentscheidungen nur dann die in den Ausführungsgesetzen vorgesehene Bindungswirkung entfalten können, wenn sich die Mitglieder der Planungsausschüsse bezüglich der zu treffenden Sachentscheidungen vorher mit ihren Regierungen abgestimmt haben.²³ Diese Einschränkungen sind allerdings erforderlich, um einen wirklichkeitsnahen Bezug der Planungsausschüsse zu den einzelnen Regierungen sicherzustellen. Dies liegt auch in der Absicht der verfassungsrechtlichen Regelung, da Art. 91 a GG die Planungsausschüsse nicht über das für die Rahmenplanung erforderliche Maß hinaus verselbständigen will. In diesem Rahmen

23. so auch die Begr. der BReg. zum HBFGEntw., BT-Dr. V/4091, S. 11, 13;

können sie allerdings weitgehend selbständige Planungsentscheidungen treffen.²⁴

c. Die Bedeutung als interföderatives Institut

Aufgrund ihrer selbständigen Entscheidungsbefugnis für gesamtstaatliche Strukturprogramme, haben die Planungsausschüsse Kompetenz zur politischen Gestaltung des Gemeinwesens. Für ihren Aufgabenbereich treffen die Planungsausschüsse ihre Entscheidungen an Stelle der Regierungen. Die Bundesregierung und die Landesregierungen sind sogar verpflichtet, den Planungsentscheidungen in sachlicher und finanzieller Hinsicht nachzukommen. Die Planungsausschüsse sind demnach als neuartige verfassungsrechtliche Institute von Bund und Ländern mit politischen Leitungs- und Gestaltungskompetenzen zu bezeichnen.²⁵

Die Tatsache der Verfassungsergänzung durch Art. 91 a GG steht im Zusammenhang mit der besonderen interföderativen Stellung der Planungsausschüsse und ist zugleich ein weiteres Indiz für deren selbständige Entscheidungsbefugnis. Die Einsetzung eines beratenden Gremiums ohne Entscheidungsbefugnis hätte keiner Verfassungsergänzung bedurft, da durch diese Formen der bundesstaatlichen Zusammenarbeit die Kompetenzen der für die Entscheidungen zuständigen Organe nicht berührt werden.²⁶ Jedoch sollten nach der verfassungspolitischen Zielsetzung der

24. vgl. hierzu auch Friedrich Klein, Gemeinschaftsaufgaben, in: Speyer-Schriftenreihe, Bd. 11 (1961), S. 159, Anm. 106;

25. vgl. B.Tiemann, DÖV 1970, S. 164; W.Patzig, DVBl 1969, S. 892; H.Ruhe, DStZ 1969, S. 374; Begr. der BReg. zum HBFGEntw., BT-Dr. V/4091, S. 11;

26. vgl. W.Hempel, Der demokratische Bundesstaat (1969), S. 36 f; weiterhin zu dieser Problematik auch schon Friedrich Klein, Gemeinschaftsaufgaben, in: Speyer-Schriftenreihe, Bd.11 (1961), S. 157 ff;

Finanzreform die bis dahin üblichen Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern für den Bereich der Gemeinschaftsaufgaben durch eine verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Institutionalisierung der bundesstaatlichen Kooperation abgelöst werden. Diese Forderungen waren durch die bis dahin bekannten Formen der bundesstaatlichen Kooperation nicht zu erfüllen. Die verfassungspolitische Zielsetzung erforderte für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben gemeinsame und verbindliche Entscheidungen von Bund und Ländern. Daraus folgte die Notwendigkeit, für den Bereich der Gemeinschaftsaufgaben neuartige verfassungsrechtliche Institutionen zu schaffen. Diese Einrichtungen mußten entsprechend der verfassungspolitischen Zielsetzung mit selbständiger Entscheidungsbefugnis ausgestattet sein und weiterhin eine ausgewogene Beteiligung von Vertretern des Bundes und der Länder ermöglichen. Die verfassungsrechtliche Relevanz dieser Aufgabenstellung liegt zum einen darin, daß die neu zu schaffenden Institutionen für den Bereich der Gemeinschaftsaufgaben materielle Regierungsfunktionen wahrzunehmen hatten und außerdem Planungsentscheidungen mit verbindlicher Wirkung gegenüber anderen staatlichen Stellen zu treffen hatten.

Dies und die notwendige interföderative Zusammensetzung der Einrichtungen bedeutete eine Verschiebung der verfassungsrechtlich geregelten Kompetenzen und Verantwortlichkeiten²⁷ von Bund und Ländern und kennzeichnet die Planungsausschüsse als neuartige interföderative Einrichtungen auf verfassungsrechtlicher Grundlage.

27. vgl. W.Hempel, Der demokratische Bundesstaat (1969), S. 36 f, 263 f; U.Scheuner, DÖV 1962, S. 648; R. Grawert, Verwaltungsabkommen (1967), S. 239 ff, 269 ff;

2. Die Organisation des Planungsausschusses

a. Die Mitglieder und deren Vertretung

Die Zusammensetzung der Planungsausschüsse bestimmt sich nach den §§ 7 HBFG, 6 AStrG und 6 WStrG und nach den auf der Grundlage dieser Vorschriften von den Planungsausschüssen beschlossenen Geschäftsordnungen.²⁸

Danach gehören dem Planungsausschuss der jeweilige für die Gemeinschaftsaufgaben zuständige Fachminister des Bundes, der Bundesminister der Finanzen und ein Minister beziehungsweise Senator eines jeden Landes an. Die Zusammensetzung der Planungsausschüsse ergibt sich aus den zu bewältigenden Aufgaben. Die Mitgliedschaft des Fachministers des Bundes folgt aus seiner fachlichen Zuständigkeit für die betreffende Gemeinschaftsaufgabe, und die des Bundesministers für Finanzen ist wegen der finanziellen und haushaltspolitischen Auswirkungen der Planungsentscheidungen erforderlich. Die Vertretung der Länder konnte von den Ausführungsgesetzen nicht geregelt werden, da die Entsendung der Ländervertreter der Organisationsgewalt der Länder unterliegt.²⁹ Jedoch lassen sich auch die Länder in der Regel von dem für die Gemeinschaftsaufgaben zuständigen Kabinettsmitglied³⁰ vertreten, da nur auf diese Weise die erforderliche fachliche Kompetenz der Planungsausschüsse gewährleistet wird.

28. GOPlAHBFG vom 16.03.1970, veröffentlicht bei P. Lichtenberg/J. Burckhardt/ D. Elchlepp, Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau (1971), S. 172 ff; GOPlAWStrG vom 06.05.1970, veröffentlicht bei P. Becker, Die Verwaltung 1972, S. 75 ff; GOPlAAStrG vom 19.02.1972, Maschinenschrift;

29. vgl. Begr. der BReg. zum HBFGEntw., BT-Dr.V/4091, S. 11;

30. Die dem Planungsausschuß für den Hochschulbau angehörenden 9 Kultus- und 2 Finanzminister der Länder werden zum Beispiel durch die jeweiligen Finanz- bzw. Kultusminister vertreten, vgl. P. Lichtenberg/J. Burckhardt/D. Elchlepp, Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau (1971), S. 91.

Nach den Bestimmungen der §§ 7 HBFG, 6 AStrG und 6 WStrG können sich die Mitglieder der Planungsausschüsse vertreten lassen.³¹ Da für die Mehrheitsentscheidungen nach den Bestimmungen des Beschlußverfahrens die Mehrheit der abgegebenen Stimmen und nicht die der Mitglieder der Planungsausschüsse maßgebend ist, wird durch die Vertretungsregelung die Fremdbestimmung eingeschränkt und zugleich Bund und Ländern eine regelmäßige Teilnahme an den Beschlußfassungen ermöglicht.³² Außerdem dient die Vertretungsregelung der Kontinuität der Verhandlungen. Im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit der Planungsausschüsse hat die Bundesregierung darauf hingewiesen, daß die Vertretung auf einer möglichst hohen Ebene³³ geregelt werden muß. Nach den Vorstellungen der Bundesregierung kommen dafür Staatssekretäre oder andere Minister in Betracht. Nach den insoweit gleichlautenden §§ 2 der GOPlA bestimmen die einzelnen Mitglieder ihre Vertretungsregelung selbst und teilen sie dem Vorsitzenden der betreffenden Planungsausschüsse mit. Nach den §§ 2 und 12 GOPlA HBFG gelten für den Bereich des Hochschulbaus noch die Besonderheiten, daß den von den Ländern entsandten Mitgliedern ständige Vertreter im Ministerrang zur Seite gestellt werden. Diese dürfen ebenso wie drei Berater je Mitglied an den Sitzungen der Planungsausschüsse teilnehmen.³⁴ Außerdem nimmt gem. § 12 Abs. 3 GOPlAHBFG der Vorsitzende des Wissenschaftsrats im Hinblick auf § 9 Abs. 3 HBFG an den Beratungen teil.³⁵

31. vgl. Begr. der BReg. zum HBFGEntw., BT-Dr.V/4091, S. 11;

32. vgl. H. Ruhe, DStZ 1969, S. 374;

33. Begr. der BReg zum HBFGEntw., BT-Dr.V/4091, S. 11;

34. vgl. P. Lichtenberg/ J. Burckhardt/ D. Elchlepp, Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau (1971), S. 91;

35. Der Wissenschaftsrat wurde durch Verwaltungsabkommen vom 05.09.1957 (GMB1. S. 553) zwischen Bund und Länder gebildet.

b. Die Bildung von Unterausschüssen

Um den Planungsausschüssen die Arbeit zu erleichtern und sie von umfangreichen Vorarbeiten zu entlasten, sehen die Geschäftsordnungen der Planungsausschüsse vor, daß die Planungsausschüsse zur Vorbereitung ihrer Beratungen und Beschlußfassungen einen (vgl. § 4 GOPlAAstrG; § 4 GOPlAWstrG) oder mehrere (vgl. § 4 GOPlAHBFG) Unterausschüsse einsetzen können. Die Unterausschüsse werden aus Beauftragten der Mitglieder der Planungsausschüsse gebildet (vgl. § 4 Abs. 2 GOPlAWstrG). Die Beauftragten sind zumeist Beamte der Fachreferate des Bundes und der Länder. Allerdings können auch Sachverständige zu den Unterausschüssen herangezogen werden.³⁶ Die Planungsausschüsse weisen den Unterausschüssen die zu behandelnden Beratungsgegenstände zu. Die Unterausschüsse können allerdings nur unverbindliche Stellungnahmen ausarbeiten. Falls keine einheitlichen Beschlüsse zustande kommen, stellt der Vorsitzende des betreffenden Unterausschusses fest, wieviele und welche Mitglieder die Empfehlung unterstützen. Zusammen mit den abweichenden Stellungnahmen leitet er dann das Verhandlungsergebnis dem Planungsausschuß zu.³⁷ Die Unterausschüsse haben wiederum Arbeitsgruppen eingesetzt, denen sie einzelne Beratungsgegenstände und die Ausarbeitung von Stellungnahmen übertragen haben.³⁸

36. Begr. der BReg. zum AStrGEntw., BT-Dr. V/4090, S. 11 und zum HBFGEEntw., BT-Dr. V/4091, S. 11; zum Unterausschuß PlAWstrG vgl. P. Becker, Die Verwaltung 1972, S. 63; zum Unterausschuß PlAAstrG vgl. H. Pruns, DÖV 1973, S. 218;

37. vgl. zum Verfahren der Unterausschüsse §§ 15 GOPlAWstrG und 15 GOPlAAstrG;

38. zu den Arbeitsgruppen der Unterausschüsse vgl. Bulletin-BReg. (1970), Nr. 11, S. 105, Nr. 38, S. 375 und Nr. 9, S. 91; weiterhin P. Lichtenberg/J. Burckhardt/D. Elchlepp, Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau (1971), S. 176; H. Pruns, DÖV 1973, S. 218 ff; P. Becker, Die Verwaltung 1972, S. 63 ff; BT-Dr. VII/401, S. 5;

c. Der Vorsitz und die Einrichtung einer gemeinsamen
Geschäftsstelle

Die Geschäftsordnungen enthalten keine Bestimmungen über die Einrichtung von besonderen Geschäftsstellen für die Planungsausschüsse. Die Sitzungen der Planungsausschüsse und der Unterausschüsse finden im jeweils für die Gemeinschaftsaufgabe zuständigen Bundesfachministerium statt. Der Vorsitz wird dabei gemäß §§ 7 HBFG, 6 AStrG und 6 WStrG vom jeweils zuständigen Bundesfachminister ausgeübt. Dagegen ist die Ausübung des stellvertretenden Vorsitzes nicht einheitlich geregelt worden. Nach den §§ 3 GOPlAAstrG und 3 GOPlAWStrG wird der stellvertretende Vorsitz bei den Planungsausschüssen für die Gemeinschaftsaufgaben "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" und "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" jeweils von einem hohen Beamten des betreffenden Bundesfachministeriums wahrgenommen. Dagegen wird der stellvertretende Vorsitz des Planungsausschusses für die Gemeinschaftsaufgabe "Hochschulbau" nach § 3 Abs. 2 GOPlAHBFG jeweils einem Vertreter der Länder übertragen, der vom Planungsausschuß für eine Amtszeit von einem Jahr gewählt wird.³⁹

Über die Ausgestaltung des Vorsitzes in den Planungsausschüssen wurden bereits anlässlich der Bund-Länder-Verhandlungen verschiedene Auffassungen vertreten. Der Bundesrat war im Gesetzgebungsverfahren der Finanzreform der Meinung, daß es dem Sinngehalt einer von Bund und Ländern gemeinsam getragenen Einrichtung nicht entsprechen würde, wenn der Vorsitz allein von einem Vertreter des Bundes ausgeübt werde. Der gleichberechtigten Beteiligung von Bund und Ländern würde

39. vgl. dazu P. Becker, Die Verwaltung 1972, S. 60;

am ehesten ein jeweils wechselnder Vorsitz entsprechen.⁴⁰ Dieser Vorschlag wurde jedoch von der Bundesregierung abgelehnt. Sie begründete ihre ablehnende Haltung hauptsächlich damit, daß im Hinblick auf die Aufgabenerfüllung eine Kontinuität im Vorsitz der Planungsausschüsse erforderlich sei, und daß die im wesentlichen überregionalen und ausgleichenden Aufgaben des Vorsitzenden nur von einem Vertreter des Gesamtstaates sachgerecht wahrgenommen werden könnten.^{41, 42}

Gegen die Regelung des Vorsitzes durch die Ausführungsgesetze und die Geschäftsordnungen der Planungsausschüsse ist ebenso wie gegen den verwaltungsmäßig bedingten Sitz der Geschäftsstellen letztlich nichts einzuwenden, da dadurch die Rechte der Länder und ihre Möglichkeiten, die eigenen Vorstellungen im Planungsverfahren durchzusetzen, nicht beeinträchtigt werden. Für die Wahrung dieser Rechte ist die Ausgestaltung des Planungs- und Beschlußverfahrens von größerer Bedeutung.⁴³ Außerdem erlangt der Bund durch die Übernahme des ständigen Vorsitzes und die organisatorische Anlehnung der Planungsausschüsse an die jeweiligen Bundesfachministerien keine zusätzlichen materiellen Einwirkungsmöglichkeiten auf das Planaufstellungs- und Beschluß-

40. vgl. die Stellungnahme des Bundesrates zum HBFGEntw., in BT-Dr. V/4091, S. 17 und in BR-Dr. 689/1/69, S. 8, 10;

41. Erwiderung der BReg. zur Stellungnahme des BR in BT-Dr. V/4091, S. 22;

42. Dieser Meinung hat sich der Bundesrat letztlich angeschlossen, vgl. auch den schriftlichen Bericht des 8. BT-Ausschusses zum HBFGEntw., BT-Dr. V/4365, S. 3;

43. vgl. zur förmlichen Gleichrangigkeit im Planungsausschuß R. Goroncy, DVBl 1970, S. 317;

verfahren.⁴⁴ Nach den insoweit gleichlautenden Bestimmungen der §§ 8, 9 und 10 der einzelnen Geschäftsordnungen sind den Vorsitzenden nur organisatorische Aufgaben übertragen worden. Sie haben gem. § 8 Abs. 2 der GOPlA die Tagesordnung zu erstellen, ohne jedoch auf die einzelnen Beratungsgegenstände Einfluß nehmen zu können, da die Tagesordnungen die von den Mitgliedern beantragten Beratungsgegenstände zu enthalten haben. Die Vorsitzenden laden weiterhin die Mitglieder zu den Sitzungen und bereiten die Sitzungen organisatorisch vor. Deshalb ist weder eine inhaltliche noch eine weitergehende organisatorische Disziplinierung der Planungsausschüsse durch die einzelnen Vorsitzenden zu befürchten.⁴⁵ Die Übernahme des ständigen Vorsitzes durch den Bund entspricht in dieser Ausgestaltung vielmehr der übergeordneten und koordinierenden gesamtstaatlichen Bedeutung des Bundes, die ihm durch Art.91 a GG zugewiesen worden ist.

Bei der Ausarbeitung der einzelnen Geschäftsordnungen auf der Grundlage der Ausführungsgesetze versuchten die Länder nochmals, wenigstens den stellvertretenden Vorsitz mit einem Ländervertreter besetzen zu können. Demgegenüber vertrat jedoch der Bund die Auffassung, daß nach der auch für den Bereich der Planungsausschüsse geltenden Bestimmung des § 3 der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien der jeweilige Bundesminister durch einen beamteten oder

44. vgl. hierzu die ausschließlich funktionalen Aufgaben des Vorsitzenden in den §§ 8,9 und 10 der jeweiligen GOPlA. Das Umlaufverfahren nach § 13 der GOPlA, das H. Soell, Gemeinschaftsaufgaben nach 91 a, in:Forsthoff-Festschrift (1972), S. 145 f zum Beweis des Gegenteils aufführt, ist ein Ausnahmeverfahren. Auf Widerspruch auch nur eines Landes hin ist der Beratungsgegenstand in die Tagesordnung der nächsten Sitzung aufzunehmen.

45. vgl. die Begr. der BReg. zum HBFGEntw., BT-Dr. V/4091, S. 11;
Hierbei handelt es sich wohl um eine am Thema orientierte Disziplin und nicht um eine vom Vorsitzenden ausgeübte, vgl. R.Kunze, Kooperativer Föderalismus (1968), S.28.

parlamentarischen Staatssekretär vertreten werden müsse. Die Bundesregierung konnte ihre Vorstellungen in den Planungsausschüssen für die Gemeinschaftsaufgaben "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" und "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" durchsetzen, wohingegen die Länder ihren Vorschlag für den Planungsausschuß der Gemeinschaftsaufgabe "Hochschulbau" verwirklichen konnten.

3. Die Beteiligung von Nichtmitgliedern

Nach den insoweit gleichlautenden §§ 12 der Geschäftsordnungen können die Planungsausschüsse zu einzelnen Beratungsgegenständen Sachverständige hinzuziehen. Demgegenüber sieht § 9 HBFG eine ständige Beteiligung des Wissenschaftsrates vor.⁴⁶ Nach § 9 Abs. 1 HBFG werden die Anmeldungen der Länder zunächst dem Wissenschaftsrat übersandt, der auf dieser Grundlage die nach § 9 Abs. 2 HBFG abzugebenden Empfehlungen für den Rahmenplan erarbeitet. Diese Empfehlungen stellen die Beratungsgrundlage der Arbeiten des Planungsausschusses dar. Der Vorsitzende des Wissenschaftsrats nimmt nach § 12 Abs. 2 GOPlAHBFG an den Sitzungen des Planungsausschusses teil und hat gem. § 9 Abs. 3 HBFG ein Recht zu Stellungnahmen, wenn der Planungsausschuß in seinen Entscheidungen von den Empfehlungen des Wissenschaftsrats abweichen will.⁴⁷ Die Tatsache, daß

46. vgl. zur Zusammensetzung des Wissenschaftsrats P.Lichtenberg/J.Burckhardt/D.Elchlepp, Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau (1971), S. 194 ff; Der Wissenschaftsrat tritt als Vollversammlung, die abschließend Beschluß faßt, oder in Kommissionen, den wissenschaftlichen oder Verwaltungskommissionen, zusammen.

47. vgl. zur Beteiligung des Wissenschaftsrates auch die Begr. der BReg. zum HBFGEntw., BT-Dr. V/4091, S. 12, 13;

der Wissenschaftsrat seine Empfehlungen auf der Grundlage der länderseitigen Vorplanungen erarbeitet, stärkt wiederum die Stellung der Länder im Planungsverfahren.⁴⁸

Der Bundesratsausschu  für innere Angelegenheiten hat für die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" vorgeschlagen, daß die von der "Ministerkonferenz für Raumordnung" auszuarbeitenden Empfehlungen zur Beratungsgrundlage des Planungsausschusses zu machen seien. Dieser Vorschlag wurde nicht weiterverfolgt.⁴⁹

II. Das Planaufstellungsverfahren

1. Die Anmeldungen der Länder und die Vorsch ge des Bundes als Grundlage des Planaufstellungsverfahrens

a. Die Anmeldungen und Vorplanungen der Länder

Die Ausführungsgesetze bestimmen in den    8 HBFG, 7 AStrG und 7 WStrG, daß die Länder die in ihrem Bereich zu verwirklichenden Vorhaben und Maßnahmen zur gemeinsamen Rahmenplanung anzumelden haben. Damit wird den Ländern das

48. Hierin liegt eine weitere Möglichkeit der Länder, auf den Rahmenplan durch ihre Vorplanungen Einfluß nehmen zu können, vgl. J.v.Münch, VVDStrRL 31 (1973), S. 72 f; anders dagegen H.Soell, Gemeinschaftsaufgaben nach 91a, in: Forsthoff-Festschrift (1972), S. 416 f.

49. vgl. zu   6 WStrGEntw. BR-Dr.689/1/69, S. 10 und BR-Dr. 689/68, S. 7;
Die "Ministerkonferenz für Raumordnung" wurde durch Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die gemeinsamen Beratungen nach   8 Raumordnungsgesetz vom 29.06.1967 errichtet, vgl. BAnz. Nr. 122, S. 1.

Initiativrecht zur Einleitung des Planungsverfahrens übertragen. Das Anmeldungserfordernis seitens der Länder steht in engem Zusammenhang mit dem in Art. 91 a Abs. 3 Satz 2 GG festgelegten Sitzlandvorbehalt, wonach die endgültige Entscheidung über die Aufnahme von Vorhaben und Maßnahmen in den Rahmenplan den jeweiligen Sitzländern obliegt. Durch das Anmeldungserfordernis werden die Planungsvorstellungen der Länder zum Ausgangspunkt und zur wesentlichen Grundlage der Arbeiten der Planungsausschüsse gemacht,¹ wodurch die Stellung der Länder im Verfahren der Planaufstellung und der Beschlußfassung gestärkt wird. Die durch das Anmeldeverfahren bedingte frühzeitige Einschaltung der Länder in das Planungsverfahren ergänzt außerdem durch die Beschränkung der Einflußmöglichkeiten des Bundes auf den Inhalt der Rahmenpläne die bundesstaatliche Sicherungsfunktion des Sitzlandvorbehalts.² Daneben bewirkt das Anmeldeerfordernis, daß dem regionalen Bezug der Gemeinschaftsaufgaben hinreichend Rechnung getragen wird, da es den Ländern, wie die Bundesregierung ausführt, ermöglicht wird, ihre Erfahrungen und Kenntnisse der örtlichen Bedürfnisse sowie ihre Verantwortung für die Durchführung der Rahmenpläne zu berücksichtigen.³

Die sachgerechte Wahrnehmung der Anmeldepflicht erfordert aber, daß die Länder zuerst umfassende eigene Vorplanungen erstellen, die detaillierte Entwürfe der anzumeldenden Vorhaben und Maßnahmen enthalten.⁴ Denn erst im Rahmen dieser

-
1. vgl. zur Bedeutung der Anmeldungen J.v.Münch, VVDStRL 31 (1973), S. 72 f;
 2. Die Voranmeldungen gewährleisten durch die damit verbundene frühzeitige Einschaltung der Länder in den Planungsprozeß eine sachgerechte Ausübung des Sitzlandvorbehalts, vgl. B. Tiemann, DÖV 1970, S. 166;
 3. ebenso die Begr. der BReg. zu § 7 Abs. 1 AStrGEntw., BT-DR. V/4090, S. 11;
 4. vgl. dazu beispielsweise die Regelung in § 8 HBFG, wonach gemäß Abs. 1 die allgemeinen und langfristigen Ziele bekanntzugeben sind, nach Abs. 2 sind allgemeine Erläuterungen sowie Angaben über die Dringlichkeit und die Kosten zu geben und nach Abs. 3 sind für zukünftige Vorhaben die entsprechenden Schätzungen aufzuführen;

Vorplanungen erlangen die Länder die Sachkenntnis, die für die Voranmeldungen und die wirksame Wahrnehmung der eigenen Interessen im Planungsverfahren erforderlich ist. Damit folgt das Erfordernis zur Erstellung von Vorplanungen aus der gesetzlich festgelegten Voranmeldungspflicht der Länder und dem darin begründet liegenden Initiativrecht zur Einleitung des Planaufstellungsverfahrens. Die Vorplanungen tragen damit letztlich auch zu der verfahrensrechtlichen Absicherung der Länder bei.

Den Voranmeldungen der Länder kommt im Rahmen des Planaufstellungsverfahrens eine zentrale Bedeutung zu. Sie sind das Bindeglied zwischen den länderseitigen Vorplanungen und den Rahmenplänen. Daneben bewirken sie, daß sich die Vorplanungen bereits an den in den Ausführungsgesetzen für die Gemeinschaftsaufgaben festgelegten Zielvorstellungen zu orientieren haben.⁵ Damit lassen sich die Vorplanungen in ihrer Bedeutung für das Planaufstellungsverfahren mit den von der Enquête-Kommission für Fragen der Verfassungsreform vorgeschlagenen Basisplanungen vergleichen, wobei der Unterschied lediglich gradueller Natur sein dürfte.⁶

Die Vorplanungen ermöglichen es den Ländern weiterhin, ihre Vorstellungen unter Berücksichtigung der gesamtstaatlichen Aspekte der Gemeinschaftsaufgaben darzulegen und damit unter weitgehender Beachtung der regionalen Belange zur Aufstellung eines organisch gewachsenen Rahmenplans beizutragen. Somit tragen die Vorplanungen wesentlich zu einer die

5. Die Anmeldungen sind das Bindeglied zwischen den Vorplanungen und der gemeinsamen Rahmenplanung, vgl. S. Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S. 81.

6. vgl. hierzu den Zwischenbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform vom 21.09.1972, BT-Dr. VI/3829, S. 47 f; S. Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S.81, Anm. 67 f;

bundesstaatlichen Positionen währenden Kooperation bei.⁷ Allerdings sind weder in Art. 91 a GG noch in den Ausführungsgesetzen nähere Bestimmungen hinsichtlich der Ausgestaltung der Vorplanungen enthalten. Die Intensität und die Form der Vorplanungen sind vielmehr aus den Anforderungen der gemeinsamen Rahmenplanung und den Erfordernissen einer sachgerechten Wahrnehmung der Interessen der Länder im Planaufstellungsverfahren zu folgern.⁸

Aufgrund der Bedeutung der Vorplanungen wäre es jedoch wünschenswert, wenn die Ausführungsgesetze nähere Bestimmungen hinsichtlich der Form und der Intensität enthalten würden.⁹

Das Anmeldeerfordernis kann damit neben dem bereits in Art. 91 a GG normierten Sitzlandvorbehalt als verfahrensrechtliches Kernstück der Regelung der Ausführungsgesetze bezeichnet werden. Der enge Zusammenhang zwischen Sitzlandvorbehalt und Anmeldeerfordernis zeigt sich auch darin, daß das Anmeldeerfordernis geeignet ist, dem Sitzlandvorbehalt in praktischer Hinsicht Rechnung zu tragen, da die Länder bereits im Stadium der Vorplanungen ihre spätere

7. vgl. zur Erarbeitungen von gemeinsamen Grundpositionen, Daten und Leitlinien, auf deren Grundlage dann die Vorplanungen erstellt werden, Bulletin-BReg. (1970), Nr. 9, S. 91, P. Becker, Die Verwaltung 1972, S.63; H. Pruns, DÖV 1973, S. 218;

8. vgl. zu den Besonderheiten im Hochschulbereich die §§ 69, 8 HSchRG und 8 Abs.1 HBFG, wonach der Hochschulgesamtplan eines Landes als Grundlage der ländersseitigen Anmeldungen dient;

9. vgl. S. Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S. 83;

Zustimmung zur Aufnahme der Vorhaben in die Rahmenpläne berücksichtigen müssen. Als Folge davon bestimmen die Ausführungsgesetze in den §§ 8 Abs. 1 Satz 2 HBFG, 7 Abs. 1 Satz 2 AStrG und 7 Abs. 1 Satz 2 WStrG, daß mit der Anmeldung der Vorhaben und Maßnahmen zum Rahmenplan zugleich die Zustimmung im Sinne des Sitzlandvorbehalts als erteilt gilt, wobei jedoch bis zur Beschlußfassung über den Rahmenplan die Möglichkeit des Widerrufs besteht.

b. Das Anmelungsverfahren

Nach den Bestimmungen der §§ 8 Abs. 1 HBFG, 7 Abs. 1 AStrG und 7 Abs. 1 WStrG werden die Voranmeldungen zum Rahmenplan dadurch bewirkt, daß die Länder den jeweiligen für die Gemeinschaftsaufgaben zuständigen Bundesfachministern eine Zusammenstellung der in ihrem Bereich zu verwirklichenden Vorhaben und Maßnahmen zuleiten. In dieses Verfahren sind die Bundesfachminister in ihrer Eigenschaft als Vorsitzende der Planungsausschüsse eingeschaltet¹⁰, sie haben auf die ihnen zugeleiteten Zusammenstellungen keine materiellen Einwirkungsmöglichkeiten. Die Vorschläge der Länder werden von den Bundesfachministern den zuständigen Planausschüssen als den eigentlichen Adressaten der Voranmeldungen zugeleitet (vgl. §§ 7 Abs. 3 AStrG; 7 Abs. 3 WStrG). Bei der Gemeinschaftsaufgabe "Ausbau und Neubau von Hochschulen" ist gemäß § 8 HBFG der Wissenschaftsrat in die Weiterleitung der Voranmeldungen an den Planungsausschuß einzuschalten.

Entsprechend dem in den §§ 5 der Geschäftsordnungen enthaltenen Auftrag, das Verfahren und die Form der Voranmeldungen festzulegen, haben die Planungsausschüsse in ihren ersten Sitzungen ein bundeseinheitliches Muster erarbeitet. Dieses

10. vgl. dazu die Begr. der BReg. zu § 7 Abs. 3 WStrGEntw., BT-Dr. V/4092, S. 8 und zu § 7 Abs. 3 AStrGEntw., BT-Dr. V/4090, S. 12;

Muster soll den Ländern bei der Auswahl und Zusammenstellung der Vorhaben und Maßnahmen helfen und den Planungsausschüssen die Koordinierungsarbeit erleichtern.¹¹

c. Das begrenzte Vorschlagsrecht des Bundes

Das Vorschlagsrecht des Bundes ergibt sich aus der Koordinierungsfunktion, die Art. 91 a GG dem Bund bei der gemeinsamen Rahmenplanung und der Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben zuweist und mittelbar aus dem Sitzlandvorbehalt nach Art. 91 a Abs. 3 Satz 2 GG. Die Ausführungsgesetze normieren das Vorschlagsrecht des Bundes nur in den §§ 7 Abs. 3 AStrG und 7 Abs. 3 WStrG, das HBFG enthält diesbezüglich keine Regelung.

Allerdings begründen die Koordinierungsfunktion und der Sitzlandvorbehalt auch wiederum die Grenzen des Vorschlagsrechts des Bundes.¹²

Die Koordinierungsfunktion des Bundes im Rahmen des Art. 91 a GG und der Zielsetzungen der §§ 2 HBFG, 2 AStrG und 2 WStrG ist darauf beschränkt, die Vorschläge der Länder aufeinander abzustimmen und einen einheitlichen gesamtstaatlich ausgerichteten Rahmenplan herauszubilden. Soweit hierfür eine Ergänzung oder Abänderung der Ländervorschläge notwendig ist, hat der Bund ein eigenes Vorschlagsrecht. Demgemäß ist das Vorschlagsrecht des Bundes eher ein Ergänzungs- und Korrekturrecht,¹³ das auf den Voranmeldungen der

11. vgl. Bulletin-BReg. (1970), Nr. 38, S. 375;

12. In diesem Zusammenhang wird auch die Tatsache bedeutsam, daß die Gemeinschaftsaufgaben trotz der Regelung des Art. 91 a GG weiterhin als Länderaufgaben anzusehen sind, vgl. hierzu auch Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, RdNr. 19.

13. so auch P. Becker, Erläuterungen zu § 7 Abs. 3 WStrG, in: Das Deutsche Bundesrecht III, A 90, 292. Lfg. 1971, S. 17;

Länder aufbaut, wohingegen das Anmeldeungsrecht der Länder als Initiativrecht zu qualifizieren ist. Aus dieser Koordinierungsfunktion auf gesamtstaatlicher Ebene ergeben sich auch die immanenten Schranken des Vorschlagsrechts des Bundes. Der Bund übt sein Vorschlagsrecht durch den zuständigen Bundesfachminister aus¹⁴, der insoweit die ihm zugeleiteten Voranmeldungen der Länder überprüft, ob sie einer Ergänzung oder Abänderung seitens des Bundes bedürfen. Der Bundesfachminister übt dieses Recht nicht in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Planungsausschusses aus, dem lediglich organisatorische Aufgaben übertragen sind, sondern in Bezug auf das Vorschlagsrecht des Bundes als dessen Vertreter im Planungsausschuß (vgl. §§ 7 Abs. 3 AStrG und 7 Abs. 3 WStrG). Im Anschluß an diese Überprüfung leiten die jeweiligen Bundesfachminister die Voranmeldungen der Länder zusammen mit ihren Ergänzungs- und Abänderungsvorschlägen an die zuständigen Planungsausschüsse zur Beratung und Beschlußfassung weiter (vgl. §§ 7 Abs. 3 AStrG; 7 Abs. 3 WStrG). Dabei handeln sie wiederum als Vorsitzende der Planungsausschüsse.

Eine weitere Begrenzung des Vorschlagsrechts des Bundes ergibt sich aus dem Zustimmungsvorbehalt nach Art. 91a Abs. 3 Satz 2 GG, wonach alle Vorhaben und Maßnahmen ohne Ausnahme der Zustimmung des betroffenen Sitzlandes bedürfen. Als Abwehrrecht soll es die Länder vor allen unerwünschten Einmischungen schützen.

14. vgl. zum Vorschlagsrecht des Bundes weiterhin die Begr. der BReg. zu § 7 Abs. 3 AStrGEntw., BT-Dr. V/4090, S. 12 und zu § 8 Abs. 1 HBFGentw., BT-Dr. V/4091, S. 11;

2. Das Widerrufsrecht der Länder

Nach der Regelung des Art. 91 a Abs. 3 Satz 2 GG bedarf die Aufnahme der einzelnen Vorhaben und Maßnahmen in den Rahmenplan der Zustimmung der jeweiligen Sitzländer. Nach den Bestimmungen der §§ 8 Abs. 1 Satz 2 HBFG, 7 Abs. 1 Satz 2 AStrG und 7 Abs. 1 Satz 2 WStrG gilt diese Zustimmung mit der Voranmeldung der Vorhaben und Maßnahmen zur gemeinsamen Rahmenplanung als erteilt. Die Länder können jedoch diese fingierte Zustimmung nach den Regelungen der §§ 8 Abs. 1 Satz 3 HBFG, 7 Abs. 1 Satz 3 AStrG und 7 Abs. 1 Satz 3 WStrG bis zur Beschlußfassung über den Rahmenplan wieder widerrufen. Die Zustimmungsfiktion und das Widerrufsrecht sind die verfahrensrechtlichen Folgen des verfassungsrechtlich festgelegten Sitzlandvorbehalts. Diese Bestimmungen sollen die verfassungsrechtlichen Vorgaben in einer praktikablen Weise auf das Planaufstellungsverfahren übertragen. Die beiden Bestimmungen der Ausführungsgesetze stehen damit in einem engen sachlichen Zusammenhang mit dem Sitzlandvorbehalt. Dementsprechend sieht die gesetzliche Regelung vor, daß die fingierte Zustimmung nur einen vorläufigen Charakter hat und bis zur endgültigen Beschlußfassung über den Rahmenplan durch die Ausübung des Widerrufsrechts zurückgenommen werden kann.

Allerdings ist es fraglich, ob die Länder ohne Einschränkungen von ihrem Widerrufsrecht Gebrauch machen können. Nach der Begründung der Bundesregierung soll es schon genügen, daß sich die Absichten des Landes nachträglich ändern.¹⁵ Die Gründe für die Ausübung des Widerrufsrechts könnten

15. so die Begr. der BReg. zu § 8 Abs. 1 HBFGEntw., BT-Dr. V/4091, S. 12; ebenso K. Schmittner, DUZ 1969 (Heft 17, 18), S. 22;

demzufolge auch in Umständen außerhalb des Planungsverfahrens begründet liegen. Diese Interpretation des Widerrufsrechts soll allerdings nach der Meinung von H. Ruhe, der sich im übrigen der Begründung der Bundesregierung anschließt, dahingehend eingeschränkt werden, daß die aufgrund der Anmeldung fingierte Zustimmung auch dann nicht widerrufen werden könne, wenn der Vorschlag des Landes nur hinsichtlich des Kostenvolumens im Planungsverfahren abgeändert wird.¹⁶ Demgegenüber soll nach der Auffassung von S. Marnitz¹⁷ die Ausübung des Widerrufsrechts nur aus solchen Gründen zulässig sein, die ihren Ursprung im Planungsverfahren haben. Danach wären aller außerhalb des Planungsverfahrens liegenden Umstände nicht zu berücksichtigen, da damit die Gefahr bestünde, daß der Planungsausschuß die Voranmeldungen der Länder nicht mehr als umfassende Grundlage seiner Koordinierungsarbeit ansehen könnte. Die Arbeit der Planungsausschüsse würde vielmehr durch unvorhersehbare und unkontrollierbare Korrekturen gestört werden, was der Sitzlandvorbehalt und das Widerrufsrecht gerade vermeiden wollten.

Die Frage, unter welchen Voraussetzungen die Länder das Widerrufsrecht ausüben können, bedarf einer differenzierteren Betrachtungsweise, die insbesondere zu berücksichtigen hat, daß der Sitzlandvorbehalt und das Widerrufsrecht von ihrer Funktion her Sicherungs- und Abwehrrechte der Länder sind. Danach können die Länder das Widerrufsrecht nicht ausüben, wenn der Planungsausschuß ein Vorhaben oder eine Maßnahme aus Gründen der gemeinsamen Koordination abändert und die Abänderung lediglich den Umfang oder das Kostenvolumen betrifft.¹⁸ Denn alle Formen der Zustimmung, sei

16. vgl. H. Ruhe, DStZ 1969, S. 374, 375;

17. S. Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S. 111, 112;

18. vgl. S. Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S. 113;

es die in der Anmeldung liegende Fiktion oder eine später tatsächlich ausgesprochene Zustimmung, beziehen sich stets nur auf das einzelne Projekt an sich und nicht auf dessen Umfang oder dessen Kostenvolumen. Allerdings müssen die Länder ihre Zustimmung dann widerrufen können, wenn sie im Rahmen des Planungsverfahrens zu einer besseren Einsicht kommen oder wenn der Planungsausschuß das Vorhaben oder die Maßnahme in einen gänzlich anderen Zusammenhang stellt. Dabei darf auch die Möglichkeit nicht ausgeschlossen werden, daß ein Land das Widerrufsrecht als Druckmittel gegenüber dem Planungsausschuß gebraucht, da auch diese Form der Anwendung des Widerrufsrechts von der verfassungsrechtlichen Sicherungsaufgabe des Zustimmungsvorbehalts mit umfaßt wird. Allerdings ist auch in diesem Falle stets zu fordern, daß die Gründe für die Ausübung des Widerrufsrechts im Planungsverfahren liegen.¹⁹ Die vorstehenden Überlegungen zur Ausübung des Widerrufsrechts seitens der Länder gelten nicht für den Fall, daß der Bund von seinem Vorschlagsrecht Gebrauch macht. Denn hier fehlt die für das Widerrufsrecht begrifflich notwendige fiktive oder tatsächliche Zustimmung des Sitzlandes. Diese Frage betrifft unmittelbar den verfassungsrechtlichen Sitzlandvorbehalt und seine Geltung gegenüber den durch Art. 91 a GG statuierten gesamtstaatlichen Koordinierungspflichten.

3. Die Bedeutung des Sitzlandvorbehalts für den Planungsprozeß

Der Sitzlandvorbehalt nach Art. 91 a Abs. 3 Satz 2 GG ist die für das Planungs- und Beschlußverfahren maßgebliche verfassungsrechtliche Bestimmung. Danach bedarf die Aufnahme

19. ebenso S. Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S. 113; ähnlich H. Ruhe, DStZ 1969, S. 374, 375;

eines Vorhabens oder einer Maßnahme in den Rahmenplan stets der Zustimmung des Landes, in dessen Gebiet das betreffende Projekt durchgeführt werden soll. Die zentrale Bedeutung des Sitzlandvorbehalts für das Planungsverfahren liegt demnach darin, daß durch diese Regelung das nach der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes notwendige Selbstbestimmungsrecht der Länder abgesichert wird, da gegen den Willen des Sitzlandes keine Vorhaben und Maßnahmen in den Rahmenplan aufgenommen werden können. Mit dem Erfordernis der Zustimmung des Sitzlandes knüpft die Regelung weiterhin an den regionalen Bezug der Gemeinschaftsaufgaben an und stellt damit sicher, daß bei den einzelnen Maßnahmen und Vorhaben die von den Ausführungsgesetzen in den §§ 2 HBFG, 2 AStrG und 2 WStrG als bedeutsam angesehenen regionalen Bedürfnisse und Verhältnisse ausreichend berücksichtigt werden.²⁰

Weiterhin folgt aus der Regelung des Art. 91 a Abs. 3 Satz 2 GG das begrenzte Vorschlagsrecht des Bundes und die Zulässigkeit von Mehrheitsentscheidungen bei der Beschlußfassung über den Rahmenplan. Die Zulässigkeit eines begrenzten Vorschlagsrecht anderer Planungsträger als dem unmittelbar betroffenen Land ergibt sich bereits aus der Tatsache der Normierung des Sitzlandvorbehalts. Aufgrund der gesamtstaatlichen Konzeption des Art. 91 a GG und der darin zum Ausdruck kommenden Koordinierungsbemühungen kann dieses begrenzte Vorschlagsrecht nur dem Bund und keinesfalls den anderen Ländern zustehen. Dem Vorschlagsrecht anderer Länder würden schwerwiegende verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes entgegenstehen.

20. so die Begr. der BReg. zum AStrGEntw., BT-Dr. V/4090, S. 11;

Die Zulässigkeit von Mehrheitsentscheidungen bei der Beschlußfassung läßt sich daraus folgern, daß nach dem Sitzlandvorbehalt die Zustimmung des betroffenen Landes nur hinsichtlich der Aufnahme der einzelnen Vorhaben und Maßnahmen in den Rahmenplan erforderlich ist, jedoch nicht für die Entscheidung anderer Fragen. Allerdings äußert sich die Regelung des Art. 91 a Abs. 3 Satz 2 GG zu der Ausgestaltung der Mehrheitsentscheidungen ebensowenig wie zu der Frage, ob auch das Einstimmigkeitsprinzip als Entscheidungsmodus zulässig wäre.

4. Das Fortschreibungs- und Anpassungserfordernis

Nach den Bestimmungen der §§ 5 Abs. 2 HBFG, 4 Abs. 2 AStrG und 4 Abs. 2 WStrG sind die Rahmenpläne jedes Jahr sachlich zu prüfen, der Entwicklung anzupassen und in der Geltungsdauer um ein weiteres Jahr fortzuschreiben.

Bei der sachlichen Überprüfung ist darauf zu achten, ob die in den Rahmenplänen enthaltenen Vorhaben und Maßnahmen noch erforderlich sind. Demgegenüber betrifft die Anpassung die Änderung der Vorhaben und Maßnahmen anhand der zwischenzeitlich erlangten besseren Erkenntnisse. Dabei sind insbesondere die bei der Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben gewonnenen Erfahrungen im Wege der Rückkoppelung²¹ in die Rahmenpläne aufzunehmen. Die Anpassung ist damit für die Realitätsbezogenheit der Rahmenpläne von außerordentlich großer Bedeutung. Für das Verfahren der Änderung der Rahmenpläne gelten dabei nach den §§ 8 Abs. 4 HBFG, 7 Abs. 4 AStrG und 7 Abs. 4 WStrG dieselben Grundsätze wie für die erstmalige Planaufstellung. Damit können die Länder jeweils für ihren

21. Th.Ellwein, Politik und Planung (1968), S.36; J.Kölble, Aussprache, in: Speyer-Schriftenreihe, Bd.47 (1971), S.109; St. Leibfried/M.Quilisch, Planung im Sozialstaat, in: atom-zeitalter (1967), S. 558;

Bereich Änderungen anmelden und dem Bund steht wiederum ein begrenztes Vorschlagsrecht zu Änderungen zu.

Durch die Fortschreibung haben die Rahmenpläne stets dieselbe Geltungsdauer wie die Finanzplanung, die nach § 9 Abs. 1 StWG auf jeweils fünf Jahre auszurichten ist. Nach den §§ 5 Abs. 2 HBFG, 4 Abs. 2 AStrG und 4 Abs. 2 WStrG sind die Rahmenpläne nicht nur hinsichtlich ihrer Geltungsdauer der Finanzplanung anzupassen, sondern bei der jährlichen Anpassung sind auch die inhaltlichen Veränderungen der Finanzplanung zu berücksichtigen.²²

Die Anpassung und Fortschreibung der Rahmenpläne entspricht auch der verfassungsrechtlichen Zielsetzung des Art. 91a GG. Denn durch die Neueinfügung des Art. 91 a GG sollte nicht nur die bundesstaatliche Kooperation geregelt werden, sondern es sollte auch die Erfüllung strukturpolitisch wichtiger Aufgaben durch eine längerfristige gesamtstaatlich orientierte Planung sichergestellt werden. Dies erfordert zwangsläufig eine ständige Fortschreibung und Anpassung der Planung an die veränderten Verhältnisse.²³

22. vgl. H. Ruhe, DStZ 1969, S. 373; W. Patzig, DVBl 1969, S. 892; B. Tiemann, DÖV 1970, S. 163; R. Goroncy, DVBl 1970, S. 313; E.W. Böckenförde, Der Staat 1972, S. 438 f; H. Pruns, DÖV 1973, S. 219, 224; R. Wahl, Der Staat 1972, S. 460 f;

23. vgl. hierzu allgemein J.H. Kaiser, in: Planung II (1966), S. 20 ff (25); ders., in: Planung I (1965), S. 32; U. Scheuner, in: Planung I (1965), S. 75;

III. Die Beschlußfassung des Planungsausschusses

1. Der Entscheidungsmodus

Die Planungsausschüsse beschließen mit einer Mehrheit von drei Vierteln der abgegebenen Stimmen, wobei Bund und Länder jeweils die gleiche Stimmenzahl haben. Jedes Land hat nach den §§ 7 Abs. 2 HBFG, 6 Abs. 2 AStrG und 6 Abs. 1 WStrG eine Stimme. Bei der Stimmenberechnung ist von elf Ländern auszugehen, da die Ausführungsgesetze nach den §§ 15 HBFG, 13 AstrG und 13 WStrG auch im Land Berlin gelten. Demnach verfügen Bund und Länder über je elf Stimmen, der gesamte Planungsausschuß hat insgesamt 22 Stimmen. Dabei sind die Stimmen des Bundes stets einheitlich abzugeben,¹ weshalb sich die zuständigen Bundesfachminister vor den einzelnen Beschlußfassungen jeweils über die Stimmabgabe verständigen müssen. Bei Anwesenheit aller Mitglieder sind für die erforderliche Mehrheit 17 Stimmen notwendig. Für eine wirksame Beschlußfassung sind deshalb die Stimmen des Bundes, und bei Anwesenheit aller Mitglieder, die Stimmen der Mehrheit der Länder erforderlich. Durch diese Form der qualifizierten Mehrheit soll verhindert werden, daß der Bund zusammen mit einer Minderheit der Länder die Mehrheit der Länder überstimmen kann.² Dieser Entscheidungsmodus kann seine Sicherungsauf-

1. vgl. zur einheitlichen Stimmabgabe des Bundes die Begr. der BReg. zu § 7 HBFGEntw., BT-Dr.V/4091, S. 3, wonach § 7 Abs. 2 Satz 4 HBFG lauten sollte:

"Die Stimmen des Bundes können nur einheitlich abgegeben werden."

Nach der Stellungnahme des BR sollte dieser Satz gestrichen werden, vgl. BT-Dr. V/4091, S. 18, dem schloß sich die BReg. an, vgl. BT-Dr. V/4091, S. 22.

2. vgl. Begr. der BReg. zu § 7 Abs. 2 HBFGEntw., BT-Dr. V/4091, S. 11; B. Tiemann, DÖV 1970, S. 164;

gabe zugunsten der Ländermehrheit jedoch nur dann erfüllen, wenn alle Mitglieder an den Beschlußfassungen teilnehmen. Sobald nämlich zwei Länder fehlen, kann der Bund zusammen mit einer Minderheit von fünf Ländern die Mehrheit der Länder überstimmen.

Der Bundesrat hatte deshalb vorgeschlagen, die Mehrheitsverhältnisse nicht anhand der abgegebenen Stimmen zu berechnen, sondern die Mehrheitsentscheidungen von drei Viertel der Stimmen der Mitglieder der Planungsausschüsse abhängig zu machen.³ Jedoch konnte sich diese Auffassung des Bundesrats nicht durchsetzen. Die Bundesregierung lehnte diesen Vorschlag mit der Begründung⁴ ab, daß grundsätzlich jedes Land durch seine Teilnahme an den Beschlußfassungen die Entscheidungen selbst mitbestimmen könne. Eine regelmäßige Teilnahme an den Beratungen und Beschlußfassungen sei auch deshalb möglich und nicht unzumutbar, da sich die Länder in den Planungsausschüssen vertreten lassen könnten.⁵ Außerdem sei die Neuregelung des Art. 91 a GG auf eine gesamtstaatliche, partnerschaftliche Zusammenarbeit hin ausgelegt, die nur durch eine regelmäßige Teilnahme möglichst vieler Mitglieder der Planungsausschüsse zu erreichen sei. Außerdem würde der Vorschlag des Bundesrats die Gefahr mit sich bringen, daß durch die Abwesenheit von nur sechs Ländern die Planungsausschüsse beschlußunfähig werden würden.

3. vgl. die Stellungnahme des BR zu § 7 Abs. 2 HBFGEntw., BT-Dr. V/4091, S. 17;

4. vgl. die Erwiderung der BReg. auf die Stellungnahme des BR in BT-Dr. V/4091, S. 22 und die schriftliche Stellungnahme des 8. BT-Ausschusses, BT-Dr. V/4365, S. 3;

5. zur Vertretung vgl. Begr. der BReg. zu § 7 Abs. 1 HBFG Entw., BT-Dr. V/4091, S. 11;

Nach dem in den Ausführungsgesetzen festgelegten Entscheidungsprinzip kann der Bund nicht überstimmt werden. Die Ausführungsgesetze enthalten keine Bestimmungen über die Beschlußfähigkeit der Planungsausschüsse und über eine Mindestbeteiligung der Länder an den Beschlußfassungen. Die Geschäftsordnungen⁶ sehen jedoch vor, daß die Planungsausschüsse nur dann beschlußfähig sind, wenn zumindest die Vertreter des Bundes und die Vertreter von sieben Ländern anwesend sind. Angesichts der Tatsache, daß sich die Planungsausschüsse mit dem Bund und der Gesamtheit der Länder in zwei gesonderte Entscheidungseinheiten aufteilen lassen, erscheint es gerechtfertigt, daß auch das Anwesenheits-erfordernis hinsichtlich der Beschlußfähigkeit dieser Besonderheit Rechnung trägt. Da die Stimmen des Bundes einheitlich abzugeben sind und der Bund über die Hälfte der Gesamtstimmen verfügt, ist die Anwesenheit des Bundes für die Beschlußfähigkeit unabdingbar. Die Forderung, daß zur Erlangung der Beschlußfähigkeit die Mehrheit der Länder anwesend sein muß, findet ihre Rechtfertigung in dem für Wahlen allgemein geltenden Grundsatz, daß eine Mehrheitsentscheidung nur dann Gültigkeit haben kann, wenn mindestens die Hälfte der stimmberechtigten Mitglieder anwesend ist. Wegen des hohen Stimmanteils des Bundes ist es sachgerecht, für die Planungsausschüsse die Anwesenheit von mindestens sieben Ländern zu fordern. Bei der für die Beschlußfähigkeit erforderlichen Anzahl von mindestens 17 Stimmen kann jedoch die Minderheit der Länder immer noch die Mehrheit der Länder überstimmen. Die hohe Mehrheit von drei Viertel der Stimmen erweist sich somit in Bezug auf die Länder nur als einfache Mehrheit.⁷

6. vgl. §§ 9 Abs. 1 GOPlAHBFG und 9 Abs. 1 GOPLAAstrG;

7. vgl. hierzu K. Hesse, Aspekte, in: Müller-Festschrift (1970), S. 151 f;

Der Bundesgesetzgeber wählte damit für die Ausführungsgesetze ein wesentlich differenzierteres Abstimmungsverfahren als die Troeger-Kommission⁸ in ihrem Gutachten. Danach sollten nämlich die Planungen durch einen übereinstimmenden Beschluß der Bundesregierung und des Bundesrats festgestellt werden. Der Bundesrat sollte dabei wie allgemein mit der in Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GG festgelegten einfachen Stimmenmehrheit beschließen. Da sich jedoch die Stimmenzahl der einzelnen Länder im Bundesrat nach deren Einwohnerzahl und Größe bemißt, wären die Länder im Abstimmungsergebnis unterschiedlich stark repräsentiert gewesen. Außerdem vertritt der Bundesrat, der zudem noch ein Verfassungsorgan des Bundes ist, die Länder nur in ihrer Gesamtheit.⁹ Demgegenüber sind die Länder in den Planungsausschüssen gleichmäßig vertreten und können sich unmittelbar an der Planaufstellung und der Beschlußfassung beteiligen, wodurch die partnerschaftliche Zusammenarbeit gefördert wird.¹⁰

2. Die verfassungsrechtliche Grundlage der Mehrheitsentscheidung

Das in den §§ 7 Abs. 2 HBFG, 6 Abs. 3 AStrG und 6 Abs. 2 WStrG festgelegte Prinzip der Mehrheitsentscheidungen findet

-
8. zur Abstimmung und Beschlußfassung nach den Vorschlägen der Troeger-Kommission, vgl. Troeger-Gutachten (1966), Tz. 139, 158;
 9. zur Ablehnung der Einschaltung des BR in den Planungsprozeß vgl. F. Heubl, Vortrag (1967), S. 23; W. Henrichs, Gemeinschaftsaufgaben (1968), S. 66; B. Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben (1970), S. 215; ähnlich G. Konow, DÖV 1966, S. 370;
 10. vgl. Begr. der BReg. zu § 7 Abs. 2 HBFG Entw., BT-Dr. V/4091, S. 11 und zu § 6 Abs. 2 WStrG Entw., BT-Dr. V/4092, S. 7; vgl. auch Ch. Heinze, Kooperativer Föderalismus, in: Forsthoff-Festschrift (1972), S. 131 f., der Bedenken gegen diese von Art. 51 Abs. 2 GG abweichende Stimmenverteilung im Planungsausschuß erhebt;

seine verfassungsrechtliche Grundlage in dem Sitzlandvorbehalt nach Art. 91 a Abs. 3 Satz 2 GG. Die unmittelbare Aussage des Sitzlandvorbehalts liegt darin, daß die Aufnahme von Vorhaben und Maßnahmen in die Rahmenpläne stets von der Zustimmung des betroffenen Sitzlandes abhängig ist. Damit legt der Sitzlandvorbehalt fest, daß die Überstimmung der Länder nur hinsichtlich dieser Sachfrage unzulässig sein soll. Im Umkehrschluß ¹¹ läßt sich daraus folgern, daß im übrigen Mehrheitsentscheidungen grundsätzlich zulässig sein sollen.

Das in den Ausführungsgesetzen festgelegte Prinzip der Mehrheitsentscheidungen wird durch Art. 91 a GG verfassungsrechtlich festgelegt.

3. Der Einfluß des Sitzlandvorbehalts auf die Mehrheitsentscheidung

Der Sitzlandvorbehalt nach Art. 91 a Abs. 3 Satz 2 GG bildet die verfassungsrechtliche Grundlage für das in den Ausführungsgesetzen festgelegte Prinzip der Mehrheitsentscheidung. Daneben werden durch das Zustimmungserfordernis auch die inhaltlichen Grenzen der Mehrheitsentscheidung festgelegt, wenn es bestimmt, daß die Aufnahme der einzelnen Vorhaben und Maßnahmen in die Rahmenpläne neben der erforderlichen Stimmenmehrheit stets der Zustimmung des betroffenen Sitzlandes bedarf. Damit räumt der Sitzlandvorbehalt den Ländern hinsichtlich der in ihrem Gebiet durchzuführenden Vorhaben und Maßnahmen ein Vetorecht ein, das in seiner Bedeutung für das Beschlußverfahren den Wirkungen des Einstimmigkeitsprinzips nahekommt. Dieser Umstand

11. vgl. W. Hempel, Der demokratische Bundesstaat (1969), S. 214;

veranlaßte B. Tiemann,¹² in dem Zustimmungserfordernis eine modifizierte Form des Einstimmigkeitsprinzips zu sehen. Die Abwandlung sollte darin begründet liegen, daß das Zustimmungserfordernis nicht den gesamten Rahmenplan umfasse, sondern nur für das einzelne Vorhaben oder die einzelne Maßnahme Geltung habe. Aber für diesen Teilbereich sei das Zustimmungserfordernis in der Wirkung dem Einstimmigkeitsprinzip gleichzusetzen.

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß sich die Zustimmung des Sitzlandes nicht auf das einzelne Projekt in seiner Gesamtheit erstreckt, sondern vielmehr nur die grundsätzliche Entscheidung betrifft. Das Kostenvolumen und der Umfang der Projekte werden davon nicht betroffen.¹³ Deshalb kann das Sitzland seine Zustimmung dann nicht verweigern, wenn der Planungsausschuß lediglich das Kostenvolumen oder den Umfang abändert. Deshalb ist für diesen Bereich der Entscheidungen keine Zustimmung der Sitzländer erforderlich und damit muß auch keine Einstimmigkeit herrschen. Weiterhin ist zu bedenken, daß für die Entscheidungen der Planungsausschüsse neben der Zustimmung der Sitzländer nur die sonst auch erforderliche Mehrheit von drei Viertel der abgegebenen Stimmen notwendig ist. Die Zustimmung des Sitzlandes bedingt damit nicht auch zwangsläufig die Einstimmigkeit der Entscheidung für diesen Teilbereich. Aus diesen Gründen kann das Zustimmungserfordernis nicht als abgewandelte Form des Prinzips der Einstimmigkeit bezeichnet werden, auch wenn das damit verbundene Vetorecht der Sitzländer eine dem Einstimmigkeitsprinzip ähnliche Wirkung

12. so B. Tiemann, DÖV 1970, S. 729, der im Zustimmungsvorbehalt eine Form des Einstimmigkeitsprinzips sieht;

13. Zur Ausübung des Widerrufsrechts vgl. H. Ruhe, DStZ 1969, S. 374; S. Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S. 117;

auf das Beschlußverfahren hat. Die ähnliche Wirkung bedingt jedoch keine Gleichartigkeit in der Struktur und Absicht der beiden Institute.

Allerdings schwächt der Sitzlandvorbehalt die Möglichkeit zu Mehrheitsentscheidungen für einen wichtigen Teilbereich der Rahmenplanung sehr stark ab. Die Relativierung der Mehrheitsentscheidung hat ihren Grund in der Absicherung der Position der Länder im Planungs- und Beschlußverfahren.

4. Die Bedeutung des Entscheidungsprinzips für das Planungsverfahren

Die Möglichkeit der Länder, sich im Verfahren der Rahmenplanung zu behaupten, hängt von der zutreffenden Ausgestaltung des Entscheidungsprinzips und einem die Interessen der Länder berücksichtigenden Planaufstellungsverfahren ab. Denn für die besonderen Bedingungen der Planung ist es kennzeichnend, daß die Weichen für die am Ende des Planungsverfahrens stehenden Entscheidungen bereits zum Zeitpunkt der Datenermittlung, der Vorplanungen und der einleitenden Gespräche im Zusammenhang mit den Voranmeldungen gestellt worden. In dieser vorbereitenden Planungsphase werden bereits wichtige Vorentscheidungen hinsichtlich des späteren Inhalts der Rahmenpläne getroffen, ohne daß dies förmlicher Entscheidungen bedürfte. Diese Vorentscheidungen können im eigentlichen Beschlußverfahren wegen der Komplexität des Planungsvorganges nur noch bedingt korrigiert werden,¹⁴

14. W. Kewenig, DÖV 1973, S. 28; E.W. Böckenförde, Der Staat 1972, S. 434 f; zur Komplexität und präjudizierenden Kraft der Planung, vgl. W. Geiger, Föderalismus, in: Speyer-Schriftenreihe, Bd. 33 (1967), S. 18 ff (20), R. Jochimsen, Bulletin-BReg. (1970), Nr. 97, S. 955;

ohne die bereits erzielten gegenseitigen Abstimmungen zu gefährden. Deshalb kann eine umfassende Absicherung der Positionen der Länder nur durch eine differenziertere Ausgestaltung des Planungsverfahrens zusammen mit einem die Interessen der Länder ausreichend berücksichtigenden Abstimmungsverfahren erreicht werden.

Die in den Ausführungsgesetzen festgelegte Form der Beschlußfassung stellt in dieser Hinsicht gegenüber den Vorschlägen der Troeger-Kommission einen wesentlichen Fortschritt dar. Die Länder haben durch die frühzeitige und unmittelbare Beteiligung am Planungsverfahren die Möglichkeit, ihre Vorstellungen über die von ihnen zu erstellenden Vorplanungen und Voranmeldungen zur Grundlage der Rahmenplanung zu machen. Daneben können sie ihre Planungsvorstellungen durch ihr Stimmrecht im Planungsausschuß und den Sitzlandvorbehalt wirksam vertreten.

Demgegenüber hätte der von der Troeger-Kommission¹⁵ als Planungsgremium der Länder vorgesehene Bundesrat die Interessen der einzelnen Länder nicht so intensiv wahrnehmen können. Zwar ist der Bundesrat, obwohl er ein Bundesorgan ist,¹⁶ grundsätzlich an den Interessen der Länder orientiert. Das ändert aber nichts daran, daß der Bundesrat ein einheitlich agierendes Organ ist, das die Auffassungen von verschiedenen Ländern durch einen nach Art. 52 Abs. 3 Satz 2 GG gestalteten Mehrheitsbeschluß integrieren muß, um sie gegenüber dem Bund vertreten zu können.

15. vgl. Troeger-Gutachten (1966), Tz. 139, 158;

16. vgl. W. Patzig, AÖR 92 (1967), S. 335 ff;

17. vgl. dazu P. Lerche, Aktuelle förderalistische Verfassungsfragen (1968), S. 42; H. Liebrecht, DVBl 1967, S. 74; W. Leisner, ZRP 1969, S. 14;

5. Bedenken gegenüber dem Entscheidungsmodus

a. Bedenken im Hinblick auf die Grundsätze des kooperativen Föderalismus

Der Entschluß des Gesetzgebers, im Bereich der Rahmenplanung Mehrheitsentscheidungen zuzulassen, hatte zur Folge, daß angezweifelt wurde, ob die Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben in der Fassung des Art. 91 a GG überhaupt als eine Form des kooperativen Föderalismus anzusehen sei.¹⁸ Denn das Prinzip der Einstimmigkeit wurde als unverzichtbarer Grundsatz¹⁹ und wesentlicher Bestandteil einer jeden Form der bundesstaatlichen Zusammenarbeit und damit auch der Institute des kooperativen Föderalismus angesehen. Man sollte jedoch die Zuordnung eines Instituts zu den Formen des kooperativen Föderalismus nicht allein davon abhängig machen, ob die Entscheidungsgremien ihre Beschlüsse nach dem Einstimmigkeits- oder Mehrheitsprinzips fassen. Man sollte vielmehr darauf abstellen, ob die zur Entscheidung berufenen Gremien ihre Beschlüsse aufgrund von Entscheidungsmodalitäten fassen, die inhaltlich als solche des kooperativen Föderalismus zu bezeichnen sind. Dafür ist insbesondere erforderlich, daß eine konstruktive

18. so K.Hesse, Aspekte, in: Müller-Festschrift (1970), S.151f; kritisch auch W.Geiger, Föderalismus, in: Speyer-Schriftenreihe, Bd.33 (1967), S.17, zu den Ausführungen der Troeger-Kommission bezüglich des kooperativen Föderalismus, vgl. Troeger-Gutachten (1966), Tz. 73 ff; ohne Bedenken dagegen W.Hempel, Der demokratische Bundesstaat (1969), S. 215;

19. B.Tiemann, DÖV 1970, S.163; W.Geiger, Föderalismus, in: Speyer-Schriftenreihe, Bd.33 (1967), S.18; G.Konow, DÖV 1966, S. 373; H.Liebrecht, DVBl 1969, S.102; BVerfGE 1,299 (315); P.Lerche, Aktuelle föderalistische Verfassungsfragen (1968), S. 42; modifiziert dagegen K. Hesse, Aspekte, in: Müller-Festschrift (1970), S. 145 ff;

auf die Lösung gesamtstaatlicher Probleme hin ausgerichtete Zusammenarbeit möglich sein muß, die die Vorstellungen der am Planungsverfahren Beteiligten im Wege des Aushandelns mit dem Ziel, einen möglichst breiten Konsens zu erreichen, integriert.²⁰ Dieses Ziel scheint sich am ehesten durch das Prinzip der Einstimmigkeit erreichen zu lassen. Denn da in diesem Fall die Entscheidung von der Zustimmung aller Beteiligten abhängt, ist es erforderlich, eine breite Übereinstimmung zu erzielen und sich dabei mit allen Vorstellungen und Wünschen auseinanderzusetzen. Jedoch besteht bei dem Erfordernis der Einstimmigkeit neben dem Problem der Langwierigkeit des Verfahrens und des Scheiterns der Einigung stets die Gefahr, daß gemeinsame Lösungen nur auf der Grundlage des sachlichen Minimums zu erreichen sind.²¹

Die von Art. 91 a GG angestrebte gesamtstaatliche Integration läßt sich auch mit der in den Ausführungsgesetzen festgelegten Form der Mehrheitsentscheidung erreichen. Denn der Zustimmungsvorbehalt bewirkt, daß die Mehrheitsentscheidung für diesen Teilbereich in ihrer Wirkung hinsichtlich der Integration dem Einstimmigkeitsprinzip nahekommt.²² Weiterhin werden durch das Verfahren der gemeinsamen Rahmenplanung im Zusammenwirken mit der Ausgestaltung des Beschlußverfahrens die Rechte der einzelnen Beteiligten und ihre Möglichkeiten, die eigenen Interessen zu vertreten und durchzusetzen, ähnlich wirksam wie durch das Prinzip der Einstimmig-

20. so S. Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S. 118;

21. darauf weist S. Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S. 118, zu Recht hin;

22. B. Tiemann, DÖV 1970, S. 729;

keit abgesichert, ohne jedoch dessen Nachteile zu übernehmen.²³

Deshalb ist es nicht gerechtfertigt, das Institut der Gemeinschaftsaufgaben allein wegen dem Prinzip der Mehrheitsentscheidungen nicht als eine Form des kooperativen Föderalismus anzusehen.

b. Die Auswirkungen des Entscheidungsprinzips auf die Arbeit des Planungsausschusses

Die Frage, ob durch den Zustimmungsvorbehalt nach Art. 91 a Abs. 3 Satz 2 GG verfassungsrechtlich die Mehrheitsentscheidung gefordert wird, oder ob auch das Einstimmigkeitsprinzip²⁴ möglich wäre, läßt sich anhand der Auswirkungen der verschiedenen Entscheidungsmodalitäten auf den Planungsprozeß unter gleichzeitiger Beachtung des Sinngehalts des Art. 91 a GG beantworten. Der Zustimmungsvorbehalt ist wohl nicht nur als Indiz dafür zu werten, daß der Verfassungsgesetzgeber eine dem Umfang nach beschränkte Mehrheitsentscheidung ermöglichen wollte, sondern daß er damit auch in

23. Daß dies eine weitgehende Integration bei der Beschlussfassung nicht hindert, zeigen die Abstimmungsergebnisse über die jeweils ersten Rahmenpläne:

1. Rahmenplan für den Hochschulbau wurde einstimmig beschlossen, vgl. Bulletin-BReg. (1971), Nr. 111, S. 1221; P. Feuchte, Die Verwaltung 1972, S. 214 ff;
1. Rahmenplan für die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (Beschluß vom 29.06.1981) wurde mit 2 Gegenstimmen und 2 Stimmenthaltungen beschlossen, vgl. BT-Dr.VI/2451, P. Becker, Die Verwaltung 1972, S. 67 f;
1. Rahmenplan für die Bereiche Agrarstruktur und Küstenschutz (Beschluß vom 21.12.1972) wurde mit einer Gegenstimme verabschiedet, vgl. BT-Dr. III/61, H. Pruns, DÖV 1973, S. 217;

24. vgl. dazu R. Goroncy, DVBl 1970, S. 316, der allerdings das Prinzip der Mehrheitsentscheidung nicht für zwingend hält;

gewisser Weise dieses Entscheidungsprinzip verfassungsrechtlich festlegen wollte. Für diese Annahme spricht auch, daß die Regelung des Art. 91 a GG insgesamt auf Mehrheitsentscheidungen angelegt ist. Ein weiterer Vorteil der Mehrheitsentscheidung liegt darin, daß sie die Mitglieder der Planungsausschüsse zu einer aktiven Beteiligung am Planaufstellungsverfahren zwingt und damit die von Art. 91 a GG beabsichtigte gesamtstaatliche Integration fördert. Diese Integrationswirkung geht von der bei der Mehrheitsentscheidung bestehenden Gefahr der Überstimmung und Fremdbestimmung aus. Um dieser Gefahr begegnen zu können, ist es erforderlich, die eigenen Positionen durch aktive Mitarbeit unter gleichzeitiger Beachtung der Mehrheitsverhältnisse abzusichern. Damit fördert die Mehrheitsentscheidung die gesamtstaatliche Zusammenarbeit. Die damit verbundene Gefahr der Majorisierung der Minderheit der Länder wird durch den Zustimmungsvorbehalt, das Anmeldeungsrecht und das Widerrufsrecht der Länder eingeschränkt.

Demgegenüber schützt das Einstimmigkeitsprinzip zwar die Rechte der am Planaufstellungs- und Beschlußverfahren Beteiligten sehr wirksam, es fördert jedoch die Integration und Zusammenarbeit nicht in der gleichen Weise, da die Beteiligten nicht schon durch das Entscheidungsprinzip zur Mitarbeit veranlaßt werden. Denn die Beteiligten können sich stets auf eine Abwehrhaltung zurückziehen, ohne die Gefahr der Überstimmung befürchten zu müssen. Der Versuch, von außen eine kooperative Haltung an die Planungsausschüsse heranzutragen, steht immer unter dem Vorbehalt, daß ein Verzicht auf eine eigenmächtige Interessenverfolgung niemals ganz zu gewährleisten ist. Dadurch besteht die Gefahr, daß gemeinsame Entscheidungen, wenn überhaupt, nur auf der Grundlage des sachlichen Minimums zustandekommen, da der von der Möglichkeit der Übereinstimmung ausgehende

Zwang zur Mitarbeit und zum Sicharrangieren fehlt. Die eingangs gestellte Frage läßt sich folglich dahingehend beantworten, daß das Prinzip der Mehrheitsentscheidung in der durch den Zustimmungsvorbehalt und die Ausführungsgesetze modifizierten Form eher dem Wesen des Art. 91 a GG entspricht als das Einstimmigkeitsprinzip.

c. Möglichkeiten der Änderung des Entscheidungsverfahrens

Die von den Ausführungsgesetzen gewählte Form der Mehrheitsentscheidung ist eine durchführbare, die Integration fördernde Regelung, die außerdem die bundesstaatlichen Belange der Länder ausreichend berücksichtigt. Der verfassungsrechtlich festgelegte hohe Finanzierungsanteil des Bundes und die Tatsache, daß Art. 91 a GG zwar für jedes Land durch den Sitzlandvorbehalt einen Schutz gegen ungewollte Bindungen vorsieht, nicht aber für den Bund, spricht dafür, daß Art. 91 a GG von einer starken Stellung des Bundes im Beschlußverfahren ausgeht. Die derzeitige Regelung, die aufgrund der Stimmenverteilung in den Planungsausschüssen eine Überstimmung des Bundes nicht zuläßt, entspricht dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe.²⁵ Da der Bund jedoch alle Entscheidungen unabhängig von ihrer Bedeutung für das Planungsverfahren und ihrer Bedeutung für die Länder verhindern kann, dürfte die Regelung der Ausführungsgesetze die äußerste Grenze für die Stellung des Bundes im Beschlußverfahren darstellen. Regelungen mit einem schwächeren Einfluß des Bundes auf die Beschlußfassung wären wohl zulässig,²⁶ wobei aber zu berücksichtigen

25. zu den Bedenken vgl. H. Soell, Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a, in: Forsthoff-Festschrift (1972), S. 413; J.A. Frowein, VVDStRL 31 (1973), S. 21;

26. vgl. hierzu auch Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 94;

ist, daß in dem Stimmengewicht des Bundes auch ein Schutz für die Minderheiten der Länder liegt. Eine Möglichkeit, den Einfluß des Bundes zu begrenzen, könnte darin liegen, zwischen Entscheidungen mit finanzieller und nichtfinanzieller Bedeutung zu unterscheiden. Bei finanziell bedeutsamen Entscheidungen könnte der Bund wegen seines hohen Finanzierungsanteils nicht überstimmt werden, da die Festsetzungen des Rahmenplans hinsichtlich der erforderlichen Mittel auch für die Bundesregierung verbindlich sein müssen.²⁷ Andernfalls würde die Rahmenplanung nur noch den Charakter einer unverbindlichen Empfehlung haben und damit nicht mehr dem Sinngehalt des Art. 91a GG entsprechen.

Bei Entscheidungen nichtfinanzieller Art, wie zum Beispiel der Festsetzung der Fördergebiete im Bereich der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", wäre jedoch die Möglichkeit der Überstimmung des Bundes durch die Länder denkbar. Allerdings müßte dafür wohl eine qualifizierte Mehrheit der Stimmen der Länder gefordert werden. Für besonders wichtige Entscheidungen dürfte sogar die Zustimmung aller Länder, also das Einstimmigkeitsprinzip in Bezug auf die Länderstimmen notwendig sein. Die Schwierigkeiten dieses Entscheidungsverfahrens liegen jedoch darin, daß auch viele Entscheidungen nichtfinanzieller Art letztlich mittelbar finanzielle Bedeutung erlangen, wenn sie zum Beispiel den Umfang der zu fördernden Maßnahmen festlegen.

Andererseits wäre eine Regelung, die nicht einmal die einfache Mehrheit der Länderstimmen erfordern würde, mit der Verfassung nicht vereinbar.²⁸

27. so insbesondere Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 55;

28. vgl. dazu K. Hesse, AöR 98 (1973), S. 27 f;

Daneben wurde auch die Forderung erhoben, statt der bisher ausreichenden einfachen Mehrheit der abgegebenen Länderstimmen für alle Entscheidungen eine Mehrheit von zwei Drittel oder drei Viertel der Länderstimmen festzulegen.²⁹ Verfassungsrechtlich bestehen hiergegen keine Bedenken, jedoch würde dieser Vorschlag den Abstimmungsmodus dem Einstimmigkeitsprinzip annähern und damit die integrierende Wirkung des bisherigen Beschlußverfahrens wieder abschwächen, ohne wesentliche Vorteile zu bieten. Denn nach der derzeit geltenden Regelung werden die Länder gezwungen, sich an den Beratungen und Beschlußfassungen zu beteiligen, um der Gefahr einer Überstimmung entgegenzuwirken. Aus den gleichen Gründen wäre auch eine Regelung abzulehnen, die zwar grundsätzlich Mehrheitsentscheidungen zuläßt, aber für besonders bedeutsame Einscheidungen das Einstimmigkeitsprinzip vorsieht.

Da die von Art. 91 a GG angestrebte umfassende Integration und Kooperation nur durch eine zahlreiche Beteiligung an den Beratungen und Beschlußfassungen erreicht werden kann, dürfte die derzeitige Regelung des Entscheidungsverfahrens trotz gewisser Nachteile eine den Anforderungen entsprechende Lösung darstellen.

29. so J.A. Frowein, VVDStRL 31 (1973), S. 23;

E. Die Parlamente und die Rahmenplanung

I. Das Erfordernis der Beteiligung der Parlamente an der Rahmenplanung

1. Die Notwendigkeit einer frühzeitigen Einflußnahme im Hinblick auf die Wahrung des Budgetrechts

Im Bereich der gesamtstaatlich ausgerichteten strukturpolitischen Förderungsprogramme, zu denen auch die Rahmenpläne zählen, ist eine möglichst frühzeitige Beteiligung der Parlamente von Bund und Ländern an den Planungen im Hinblick auf die Wahrung des Haushaltsrechts der Parlamente besonders dringlich. Denn durch die Festlegung der Planungsinhalte seitens der Exekutive werden die zur Aufgabenbewältigung erforderlichen Mittel dem Umfang nach vorbestimmt. Durch diese sachlichen Festsetzungen der Exekutive wird zwar das Budgetrecht der Parlamente in formeller Hinsicht nicht beeinträchtigt, jedoch vermindern sich angesichts der Tatsache, daß die Förderungsprogramme und damit auch die Rahmenpläne von langfristig planenden Ausschüssen der Exekutive aufgestellt werden, die Chancen der Parlamente, im Verfahren der Haushaltsgesetzgebung eigenständig und gestaltend tätig werden zu können.¹ Durch den faktischen Zwang werden die rechtlich gegebenen Möglichkeiten zur Ausübung des Budgetrechts eingeschränkt, und es besteht die Gefahr, daß die Parlamente ihren Kontrollaufgaben gegenüber den Regierungen nicht mehr uneingeschränkt nachkommen können. Die faktische Zwangslage kann damit letztlich zu einer Aushöhlung des Budgetrechts führen. Diese Problematik gilt für die Volksvertretungen von Bund und Länder gleichermaßen.

1. vgl. J. Hirsch, Haushaltsplanung, in: Ellwein-Reihe, Bd. 2, 2. Teil (1968), S. 120 ff; M. Abelein, ZRP 1969, S. 242 ff;

Bei der Rahmenplanung verstärkt sich die Gefahr einer Präjudizierung der Haushaltspositionen noch dadurch, daß die sachlichen Festsetzungen der Rahmenpläne von den Planungsausschüssen nach gesamtstaatlichen Gesichtspunkten aufeinander abgestimmt werden. Für die einzelnen Parlamente hat dies zur Folge, daß sie sich hinsichtlich der Mittelbereitstellung nicht nur mit den Argumenten der eigenen Regierung auseinandersetzen müssen, sondern sie setzen sich im Falle der Verweigerung der finanziell erforderlichen Mittel auch dem Vorwurf des Unstimmigwerdens und Scheiterns des Gesamtplans aus.²

Um das Budgetrecht der Parlamente bei den gesamtstaatlichen Strukturprogrammen auch in materieller Hinsicht wirksam zu schützen, ist es deshalb erforderlich, den Parlamenten durch eine frühzeitige Beteiligung an den Planaufstellungsverfahren die Möglichkeit zu geben, zu den sachlichen Festsetzungen Stellung zu nehmen und eigene Vorschläge unterbreiten zu können.³ Denn in diesem Stadium der Planaufstellung können die Vorschläge der Parlamente noch berücksichtigt werden, ohne das gesamte Planungswerk und die bereits erzielten Übereinkünfte zu gefährden. Dadurch, daß sich die Planungsausschüsse bereits frühzeitig auf die Haltung der Parlamente im Verfahren der Haushaltsgesetzgebung einstellen können, wird die Zwangslage gemildert und gleichzeitig die Stellung der Parlamente gestärkt.

2. vgl. zu dieser faktischen Zwangslage W. Henle, DÖV 1968, S. 397 f;

3. vgl. hierzu auch die bezeichnenden Ausführungen der Troeger-Kommission in ihrem Gutachten (1960), Tz. 160, wonach die Macht der Verhältnisse wohl stark genug sein werde, um die Parlamente zur Mittelbereitstellung zu veranlassen;

2. Die Erforderlichkeit der Beteiligung in Bezug auf das Demokratiegebot

Die frühzeitige Einschaltung der Parlamente in das Verfahren der Rahmenplanung ermöglicht es auch, dem in Art. 20 Abs. 1 GG festgelegten Demokratiegebot unter den veränderten Bedingungen der strukturellen Förderungsprogramme Geltung zu verschaffen. Da die institutionalisierte Einschaltung der Parlamente nur hinsichtlich des Gesetzgebungsverfahrens geregelt ist, unterliegt auch nur die gesetz-akzessorische Verwaltung, die im wesentlichen auf den Bereich der Eingriffsverwaltung beschränkt ist, einer demokratischen Anforderungen genügenden Kontrolle durch die Parlamente.⁴ Die Planungen im gesamtstaatlichen Maßstab gehören dagegen überwiegend dem Bereich der nichtgesetz-akzessorischen Verwaltung an und unterliegen damit keiner institutionalisierten Kontrolle durch die Parlamente. Da die planende und leistende Verwaltung unter den Bedingungen des Sozialstaates einen immer größer werdenden Bereich der staatlichen Tätigkeit beansprucht, haben die parlamentarischen Kontrollrechte für große Teile der Exekutive keine Geltung mehr. Da die demokratische Kontrolle und Legitimation jedoch für alle Bereiche der Exekutive uneingeschränkt Geltung hat, ist eine Intensivierung dieser Rechte erforderlich.⁵ Deshalb ist es notwendig, den parlamentarischen Einfluß auf das Verfahren der Rahmenplanung zu institutionalisieren, um zu verhindern, daß sich hier ein Bereich bildet, der der demokratischen Kontrolle und Legitimation weitgehend entzogen ist.⁶

4. vgl. dazu Th.Ellwein/A.Görlitz, Gesetzgebung und politische Kontrolle, in: Ellwein-Reihe, Bd. 2, 1. Teil (1967), S. 147 ff;

5. so K. Hesse, Grundzüge (1. A., 1967), S. 66;

6. vgl. hierzu St. Leibfried/M. Quilisch, Planung im Sozialstaat, in: atomzeitalter 1967, S. 557, 617; H. Harnischfeger, Planung in der sozialstaatlichen Demokratie (1969), S. 1 ff;

3. Die Notwendigkeit der Einschaltung der Landtage mit
Rücksicht auf die Stellung der Länder in den Planungsausschüssen

Durch eine frühzeitige Beteiligung der Landtage an dem Verfahren der Rahmenplanung kann im Hinblick auf die Vorplanungen und Voranmeldungen der Länder eine auf einer breiten demokratischen und parlamentarischen Grundlage bestehende Willensübereinstimmung erreicht werden. Durch die weitgehende Übereinstimmung der Exekutive eines Landes mit der Legislative wird bezüglich der durch die Rahmenplanung zu regelnden Materie die politische Stellung der Länder in den Planungsausschüssen gestärkt und die Entscheidungskompetenz der Länder gewinnt dadurch wesentlich an Gewicht.⁷

Diese Überlegungen, die für eine Beteiligung der Landtage am Verfahren der Rahmenplanung sprechen, sind hinsichtlich des Bundestages von nicht so wesentlicher Bedeutung, weil die Bundesregierung in den Planungsausschüssen eine stärkere Stellung innehat als die Landesregierungen und da die Beteiligung der Bundesregierung am Verfahren der Rahmenplanung aufgrund ihrer gesamtstaatlichen Verantwortung und des in diesem Fall fehlenden regionalen Bezugs der Vorhaben und Maßnahmen außerdem einer anderen Zielsetzung unterliegt. Weiterhin kann die Beteiligung der Länderparlamente am Verfahren der Rahmenplanung durch den damit verbundenen mittelbaren Einfluß auf die Entscheidungen der Planungsausschüsse dazu beitragen, den bei den Landtagen eingetretenen Funktionsverlust wenigstens teilweise wieder auszugleichen. Der Funktionsverlust der Landtage ist eine Folge der sich stetig

7. vgl. hierzu M. Leonardy, Die neue Gesellschaft (1973), S. 471; ähnlich M. Bullinger, DÖV 1970, S. 772 für die Mitwirkung der Parlamente an regierungsseitigen Förderungsprogrammen; in Bezug auf dieselbe Problematik hinsichtlich des Bundesrats, vgl. G. Konow, DÖV 1970, S. 23 ff;

ausdehnenden Bundesgesetzgebung und der zunehmenden Koordination der Planungen auf gesamtstaatlicher Ebene, an der hauptsächlich die Regierungen oder aus Regierungsvertretern bestehende Gremien beteiligt sind.⁸ Die durch den Funktionsverlust der Landtage bedingte Schwächung der politischen und demokratischen Substanz kann durch eine verstärkte Beteiligung des Bundesrats an der Bundesgesetzgebung und durch die gleichberechtigte Teilnahme der Länder an der gesamtstaatlichen Koordination der Planungen nur teilweise kompensiert werden. Denn da sich der Bundesrat nur aus Vertretern der Länderregierungen zusammensetzt, und da außerdem die Planungs- und Koordinierungsgremien im wesentlichen aus Vertretern der Exekutive und nicht der Legislative bestehen,⁹ führt diese Entwicklung allenfalls zu einem Kompetenzausgleich bei den Regierungen. Eine Kompensation des Funktionsverlusts der Landtage kann damit kaum erreicht werden.¹⁰ Dazu bedarf es vielmehr der Eröffnung neuer Einflußsphären wie beispielsweise der Beteiligung an der Rahmenplanung.¹¹ Dadurch wird außerdem die Position der Länder in den Planungsausschüssen gestärkt, da die Willensübereinstimmung von Landtag und Regierung bewirkt, daß die Länder in den Planungsausschüssen als politische Einheit vertreten werden.

8. vgl. G.Konow, DÖV 1970, S.25; W.Weber, VVDStRL 19 (1961), S. 158 f; W.Leisner, DÖV 1968, S.389 ff; W.Hempel, Der demokratische Bundesstaat (1969), S. 221;

9. so setzte sich beispielsweise die Troeger-Kommission ausschließlich aus Vertretern der Exekutive zusammen;

10. vgl. zum Kompensationswert der Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung M. Bullinger, DÖV 1970, S.765 ff; K.Hesse, Aspekte, in: Müller-Festschrift (1970), S.154; J.Kölble, DÖV 1967, S. 7; P.Lerche, Aktuelle föderalistische Verfassungsfragen (1968), S. 39 ff;

11. vgl. zu dieser Frage K.Hesse, AÖR 98 (1973), S. 19f., 29 f, ausgehend von der Fragestellung der Grenzen einer Bundesstaatsreform;

II. Die Entwicklungsgeschichte der Beteiligung der Parlamente an der Rahmenplanung

1. Die mangelnde Berücksichtigung der Beteiligung der Parlamente bei der Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben

Bei der Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben hat der Finanzreformgesetzgeber die erwähnten Überlegungen im Hinblick auf eine frühzeitige Beteiligung der Parlamente an den gesamtstaatlichen Planungen jedoch kaum beachtet.¹ Der Gesetzgeber ließ sich offenbar von der Ansicht der Troeger-Kommission leiten, die in ihrem Gutachten die Meinung vertreten hatte, daß die Macht der Verhältnisse, die den Willen zur gemeinschaftlichen Ordnung eines Lebensbereiches hervorgerufen hat, groß genug sein werde, um die Parlamente zur Bewilligung der Mittel für die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben zu veranlassen.² Einer der Gründe für die unzureichende Berücksichtigung der parlamentarischen Belange dürfte wohl darin liegen, daß die Parlamente an den Verhandlungen im Vorfeld der Finanzreform nicht in ausreichendem Umfang beteiligt worden sind, und es ihnen deshalb nicht möglich gewesen ist, im Verfahren der Finanzreformgesetzgebung eine eigenständige und gestaltende Rolle zu spielen. Der Bundestag konnte das Verfahren der Finanzreformgesetzgebung und die Festlegung der Planungsziele in den Ausführungsgesetzen nicht mehr beeinflussen, da die wesentlichen Entscheidungen bereits in den Vorverhandlungen zwischen den Regierungen des Bundes und der Länder gefallen waren. Das Gesetzgebungsverfahren brachte keine Änderungen mehr, die auf eine Institutionalisierung oder Absicherung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte abgezielt hätten.

1. vgl. hierzu beispielsweise G. Konow, DÖV 1966, S. 370;

2. vgl. Troeger-Gutachten (1966), Tz. 160;

Das in Art. 91 a Abs. 4 Satz 3 GG normierte Etatbewilligungsrecht hat im Hinblick auf die erwähnte Problematik einen eher formalen und deklaratorischen Charakter.³ Diese Annahme wird auch durch die Begründung der Bundesregierung zum Finanzreformgesetzentwurf⁴ bestätigt, die lediglich die bereits in Art. 110 GG festgelegten Grundsätze der Haushaltshoheit der Parlamente wiederholt, ohne jedoch auf die im Bereich der gesamtstaatlichen Kooperation bestehende Gefahr der faktischen Bindungswirkung einzugehen. Allerdings könnte man die nochmalige deklaratorische Bekräftigung des Etatbewilligungsrechts der Parlamente in Art. 91 a Abs. 4 Satz 3 GG als Indiz dafür werten, daß der Finanzreformgesetzgeber die von den regierungsseitigen koordinierten Planungen ausgehende Gefahr der faktischen Bindungswirkung durchaus nicht verkannt hat und die nähere Ausgestaltung der Absicherung dieses Rechts den Ausführungsgesetzen überlassen wollte. Jedoch enthalten auch die Ausführungsgesetze keine Vorschriften mit dem Ziel, eine adäquate Ausübung des Haushaltsbewilligungsrechts gegen die sich aus der koordinierenden Planung ergebenden Schwierigkeiten abzusichern. Durch die Bestimmungen der §§ 10 HBFG, 8 AStrG und 8 WStrG werden die Bundesregierung und die Landesregierungen lediglich dazu verpflichtet, die für die Durchführung der Rahmenpläne erforderlichen Mittelansätze in die jeweiligen Haushaltsentwürfe aufzunehmen. Weiterhin bestimmen die §§ 12 Abs. 1 HBFG, 10 Abs. 1 AStrG und 10 Abs. 1 WStrG, daß der Bund vorbehaltlich der Regelung des Art. 91 a Abs. 4 Satz 3 GG den Ländern die entstehenden Aufwendungen zu ersetzen hat.

3. Ähnlich auch J. Kölbl, DVBl. 1972, S. 709;

4. vgl. Begr. der BReg. zum FinRefGEntw., BT-Dr. V/2861, Tz. 283;

In den Begründungen zu den Ausführungsgesetzen spricht die Bundesregierung den für die faktische Bindungswirkung wesentlichen Umstand jedoch an, wenn sie ausführt, daß bei einer Änderung der Mittelansätze seitens der Parlamente über den Rahmenplan neu abzustimmen und zu beschließen ist.⁵ Dadurch wird zwar das Etatbewilligungsrecht der Parlamente in rechtlicher Hinsicht nicht eingeschränkt, jedoch zeigt sich daran die faktische Zwangslage, in der sich die Parlamente bei der Mittelbewilligung für den Rahmenplan befinden. Denn ein neuer Beschluß des Planungsausschusses wird schon dann notwendig, wenn auch nur ein Parlament eine Abänderung der Mittelansätze vornimmt.⁶ Dies ist eine Folge der Interdependenz des Rahmenplans, der unstimmtig wird, wenn durch die Verweigerung der Mittelbereitstellung der gesamte Rahmenplan in einzelnen Bereichen nicht durchgeführt werden kann.⁷ Weiterhin müßte der Rahmenplan dann erneut allen Parlamenten zur Mittelbewilligung vorgelegt werden, wobei sich wiederum die Gefahr einer neuerlichen Abänderung durch die Verweigerung der Mittelbereitstellung ergeben kann.⁸ Neben diesem zeitraubenden Bewilligungsvorgang ist zu beachten, daß mit den von den Regierungen beschlossenen Rahmenplänen den Parlamenten und Abgeordneten ein Planungsgesamtwerk vorgelegt wird, dessen Entstehung, Gründe und gegenseitige Abstimmung sie nicht mehr im einzelnen nachvollziehen können.⁹ Daneben besteht bei einer Verweigerung der Mittelbereitstellung die Gefahr, daß dem Land die zunächst vorgesehenen Bundesmittel verlorengehen, da die Planungsausschüsse bei einer erneuten Beschlußfassung inhaltlich nicht

5. so die Begr. der BReg. zu § 8 WStrGEntw., BT-Dr. V/4092, S. 8 und zu § 8 AStrGEntw., BT-Dr. V/4090, S. 13;

6. vgl. W. Patzig, DVBl 1969, S. 893;

7. vgl. hierzu auch R. Wimmer, DVBl. 1970, S. 309 und S. Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S. 144;

8. vgl. R. Wimmer, DVBl 1970, S. 309;

9. so H. Liesegang/R. Plöger, DÖV 1971, S. 235;

an die Vorstellungen der Parlamente gebunden sind, die die Verweigerung der Mittelbereitstellung bewirkt haben. Deshalb kann es sich ergeben, daß in der Beschlußfassung nicht nur die von den Parlamenten abgelehnten Vorhaben zurückgewiesen werden, sondern daß sich darüber hinaus auch die von den Parlamenten gewünschten Vorhaben nicht durchsetzen lassen.¹⁰ Neben dem Risiko, die Bundesmittel zu verlieren, wird durch die Abänderung der Mittelansätze auch die in mühsamer Koordinierungsarbeit erzielte Übereinstimmung in Frage gestellt.¹¹

Unter Berücksichtigung dieser Überlegungen dürften die Parlamente trotz etwaiger Vorbehalte letztlich doch gezwungen sein, den Mittelansätzen und dem Rahmenplan ohne Abänderung zuzustimmen.¹²

2. Die Bemühungen der Parlamente im Hinblick auf ihre Beteiligung am Verfahren der Rahmenplanung

a. Die Landtage

Angesichts dieser Problematik suchten insbesondere die Parlamente der Länder nach Auswegen, um einer durch die Regierungsplanungen bedingten Präjudizierung entgegenwirken zu können. Nach Ansicht der Parlamente wurden durch die Gemeinschaftsaufgaben nicht nur neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern erforderlich, sondern auch neue Formen des Zusammenwirkens zwischen den Länderregierungen und den Länderparlamenten. Aufgrund dieser Erkenntnisse setzte die Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente anlässlich ihrer Tagung in Husum am

10. vgl. A.Böhringer, ZfParl. 1970, S. 173; P. Feuchte, Die Verwaltung 1972, S. 202;

11. vgl. dazu H. Liesegang/R. Plöger, DÖV 1971, S. 235;

12. vgl. W. Patzig, DVBl 1969, S. 893; P. Feuchte, Die Verwaltung 1972, S. 202;

08.05.1969 eine Arbeitsgruppe, die sogenannte "Kommission für Gemeinschaftsaufgaben", ein.¹³ Die Kommission legte alsbald einen Zwischenbericht vor, in dem sie ausführte, daß die Landtage ihr Etatbewilligungsrecht nur dann in angemessener Weise ausüben könnten, wenn sie bereits vor den Anmeldungen der Länder zu den Rahmenplänen über die Planungsvorstellungen unterrichtet werden würden und außerdem zu diesen Stellung nehmen könnten.

Auf der Grundlage dieser Vorstellungen bemühten sich die Landtage um Absprachen mit den Länderregierungen,¹⁴ wobei zwei verschiedene Beteiligungsmodelle entwickelt wurden.¹⁵ In den Ländern Baden-Württemberg, Bremen und Rheinland-Pfalz wurde vereinbart, daß die Landesregierungen den Landtagen die Entwürfe der geplanten Voranmeldungen jeweils kurze Zeit vor den Voranmeldungsterminen zur Stellungnahme zuleiten sollten. Die Stellungnahmen der Parlamente sollten von den Landesregierungen noch bei der endgültigen Abfassung der Voranmeldungen berücksichtigt werden. Außerdem sollten die Landtage erneut unterrichtet werden, falls im Verfahren der Planaufstellung wesentliche Abweichungen von den Voranmeldungen notwendig werden würden.¹⁶

Demgegenüber wählten die Länder Niedersachsen, Hamburg und Nordrhein-Westfalen einen anderen Weg. Die Landtage sollten lediglich über die Ausgabepositionen für die Gemeinschaftsaufgaben in der mehrjährigen Finanzplanung zum Zeitpunkt der Vorlage des Finanzplans unterrichtet werden. Weiterhin sollten die Landtage durch Sondervorlagen unterrichtet

13. vgl. dazu ausführlich A.Böhringer, ZfParl., 1970, S. 174;

14. vgl. P.Feuchte, Die Verwaltung 1972, S. 202;

15. vgl. dazu den Bericht der "Kommission für Gemeinschaftsaufgaben", abgedruckt bei A.Böhringer, ZfParl. 1970, S. 175 ff; der Bericht wurde am 11.05.1970 abgeschlossen;

16. vgl. A.Böhringer, ZfParl. 1970, S. 175 ff, betreffend den Bericht der "Kommission für Gemeinschaftsaufgaben";

werden, falls im Planaufstellungsverfahren wesentliche Abweichungen von den Ansätzen der Finanzplanung erforderlich werden sollten. Jedoch sollten zu den Ausgabepositionen der Finanzplanung keine weiteren Detailangaben gemacht werden, die eine Aufschlüsselung auf die einzelnen Vorhaben und Maßnahmen der Rahmenpläne ermöglicht hätten. In Niedersachsen wurde außerdem beschlossen, aus Gründen der Übersichtlichkeit jährlich einen Auszug aus dem Finanzplan und eine Zusammenstellung der geplanten Voranmeldungen dem Landtag vorzulegen. Die Vorlage sollte nach Bundes- und Landesleistungen aufgegliedert sein und sollte außerdem das für die einzelnen Aufgabenbereiche vorgesehene finanzielle Gesamtvolumen angeben.

Die "Kommission für Gemeinschaftsaufgaben" nahm in ihrem Bericht vom 11.05.1970 zu diesen verschiedenen Beteiligungsmodellen kritisch Stellung. Sie führte insbesondere aus, daß das Etatbewilligungsrecht nur dann wirksam gesichert werden könne, wenn die Landtage nicht nur von den insgesamt erforderlichen finanziellen Mitteln, sondern von den einzelnen zur Voranmeldung vorgesehenen Vorhaben und Maßnahmen Kenntnis erlangen würden.¹⁷ Denn das Haushaltsbewilligungsrecht beinhalte auch die Entscheidungsbefugnis über die Mittelansätze für die einzelnen Vorhaben und Maßnahmen. Deshalb könne der Haushaltsvorbehalt nur dann sachgerecht ausgeübt werden, wenn die Landtage detailliert über die einzelnen Projekte und nicht nur durch den Finanzplan pauschal über die Mittelansätze informiert werden würden. Dementsprechend schlug die Kommission vor, eine entsprechende gesetzliche Verpflichtung der Landesregierungen im Hinblick auf eine umfassende und rechtliche Unterordnung der Landtage in die Haushaltsordnungen der Länder

17. vgl. A.Böhringer, ZfParl. 1970, S. 175 ff, betreffend den Bericht der "Kommission für Gemeinschaftsaufgaben";

aufzunehmen.¹⁸

Auf der Grundlage dieses Vorschlags kamen die Landtagspräsidenten überein, für eine entsprechende gesetzliche Regelung einzutreten.¹⁹ Das Unterrichtsrecht der Landtage wurde in allen inzwischen verabschiedeten Landeshaushaltsordnungen durch im wesentlichen gleichlautende Bestimmungen festgelegt.²⁰ Danach sind die Länderparlamente von den Landesregierungen so rechtzeitig über die geplanten Voranmeldungen zu den Rahmenplänen zu informieren, daß ihnen noch eine Sachberatung möglich ist. Dies gilt gleichermaßen für Anmeldungen zur Änderung des Rahmenplans. Außerdem sind die Landesregierungen verpflichtet, die Landesparlamente unverzüglich über wesentliche Änderungen und Abweichungen von den Voranmeldungen zu informieren, die sich bei den Beratungen der Planungsausschüsse ergeben.²¹

Die durch die Landeshaushaltsordnungen institutionalisierte Einschaltung der Parlamente in das Verfahren der Rahmenplanung bedingte eine Verschiebung²² des Voranmeldungstermins

-
18. Diese Lösung bot sich damals an, da Bund und Länder nach § 1 HGrG verpflichtet waren, ihr Haushaltsrecht bis zum 01.01.1972 nach den Grundsätzen des HGrG neu zu regeln.
 19. vgl. dazu die entsprechenden Beschlüsse der Konferenz der deutschen Länderparlamente, gefaßt auf der Konferenz in Wiesbaden am 21.05.1970, abgedruckt bei A. Böhringer, ZfParl. 1970, S. 180 f;
 20. vgl. zum Inhalt beispielsweise Art. 10 Abs.5 BayHO i.d.F. vom 08.12.1971 (GVBl. S. 433);
 21. vgl. hierzu auch die Würdigung von H. Liesegang, ZfParl. 1972, S. 165 ff;
 22. Der Bundesrat hatte sich bereits im Jahre 1969 anlässlich des Gesetzgebungsverfahrens der Ausführungsgesetze erfolglos für eine Verschiebung der Anmeldetermine eingesetzt, vgl. dazu die Stellungnahme des BR in BT-Dr. V/4091, S. 18 zu § 8 HBFGentw. und die darauf erfolgte Gegenäußerung der BReg. (S. 22).

in den Ausführungsgesetzen vom 01. Februar auf den
01. März.²³

b. Der Bundestag

Hinsichtlich der Absicherung der Mitwirkungsrechte des Bundestags wurden schon am 23.07.1970 von Abgeordneten aller Fraktionen Maßnahmen gegen die durch das Institut der Gemeinschaftsaufgaben bewirkte Einschränkung des Haushaltsrechts der Parlamente gefordert. Im Rahmen dieser kleinen Anfrage²⁴ wurde vorgeschlagen, dem Bundestag eine Zusammenstellung der Voranmeldungen der Länder zu den Rahmenplänen vorzulegen, sobald die Länder ihre Vorschläge und Ziele bekanntgegeben hätten. Die Bundesregierung erklärte sich dazu in ihrer Antwort vom 04.08.1970²⁵ grundsätzlich bereit. Darüber hinaus forderte der Bundestag am 22.12.1970 in einer weiteren kleinen Anfrage²⁶, daß der Bundestag auch über die Vorschläge des Bundes und die Beratungen der Planungsausschüsse informiert werden müsse und ihm auch die Arbeitsunterlagen der Ausschüsse zugänglich gemacht werden müßten. Die Bundesregierung erklärte sich

23. vgl. das Gesetz über die Änderung der Gesetze über die Gemeinschaftsaufgaben v. 23.12.1971, BGBl. I S. 2140, dadurch wurden die §§ 8 HBFG, 7 WStrG und 7 AStrG abgeändert;
Durch einen Initiativgesetzentwurf von Abgeordneten aller drei Bundestagsfraktionen wollten die Länder den 01. April als Anmeldungstermin durchsetzen, vgl. BT-Dr. VI/1058;
dagegen stellt der 01. März einen vom Haushaltsausschuß vorgeschlagenen Kompromiß dar, vgl. Bt-Dr. VI/2634;
vgl. zur damit beabsichtigten zeitlichen Beratung in den Landtagen auch den Beschluß der Präsidenten der Landtage anläßlich der Konferenz vom 21.05.1970 in Wiesbaden, abgedruckt bei A. Böhringer, ZfParl. 1970, S. 181;
vgl. zu dieser Problematik auch R.Goroncy, ZRP 1972, S. 61 und G.Kisker, Kooperation im Bundesstaat (1971), S. 291 m.w.N..

24. vgl. die Ausführungen in BT-Dr. VI/1057;

25. vgl. BT-Dr. VI/1078;

26. vgl. BT-Dr. VI/1651;

in ihrer Antwort vom 18.01.1971²⁷ grundsätzlich dazu bereit, dem Bundestag alle gewünschten Unterlagen zugänglich zu machen. Die Bundesregierung gab jedoch gleichzeitig zu bedenken, daß durch die Beteiligung des Bundestags die Verwirklichung der Gemeinschaftsaufgaben nicht unnötig erschwert oder gar unmöglich gemacht werden dürfe.²⁸

Die von der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft eingesetzte "Kommission für Fragen der Parlamentsreform", die sich neben und auch in Verbindung mit der "Kommission für Gemeinschaftsaufgaben" mit den Auswirkungen der Gemeinschaftsaufgaben auf die Parlamente befaßte, hat auch für den Bundestag eine gesetzliche Normierung der Mitwirkungsrechte vorgeschlagen. Die Kommission legte hierzu am 21.02.1972 einen Gesetzesentwurf vor. Danach sollte die Bundesregierung den Bundestag über die Voranmeldungen der Länder und über alle wesentlichen Abweichungen davon in den Beratungen der Planungsausschüsse unterrichten. Die Information sollte so frühzeitig erfolgen, daß dem Bundestag und seinen Ausschüssen eine Beratung der Vorlagen noch möglich sei. Der Bundesanteil an den zu finanzierenden Aufgaben sollte dabei getrennt ausgewiesen werden, um die Übersichtlichkeit zu wahren.²⁹ Der Vorschlag der "Kommission für Fragen der Parlamentsreform" führte jedoch nicht zu einer gesetzlichen Normierung der Mitwirkungsrechte der Parlamente.³⁰

Der 10. Ausschuß des Bundestags für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat deshalb dem Bundestag in seinem Bericht vom 17.08.1973³¹ vorgeschlagen, die Bundesregierung

27. vgl. BT-Dr. VI/1705;

28. vgl. dazu R. Goroncy, ZRP 1972, S. 62;

29. vgl. dazu U. Thaysen, ZfParl. 1972, S. 181;

30. für eine gesetzliche Regelung spricht sich beispielsweise H. Liesegang, ZfParl. 1972, S. 168f aus;

31. vgl. BT-Dr. VII/949;

zu ersuchen, die Voranmeldungen der Länder und die Vorschläge des Bundes dem jeweiligen Fachausschuß und dem Haushaltsausschuß zur Kenntnis zu bringen und die Unterlagen erst dann an den Planungsausschuß weiterzuleiten. Der Bundestag hat am 13.09.1973³² einstimmig einen entsprechenden Beschluß gefaßt.

3. Die in der wissenschaftlichen Literatur erhobenen Forderungen zur Beteiligung der Parlamente

Neben den Bestrebungen der Parlamente eine verfahrensmäßige Absicherung der eigenen Rechte zu erreichen, wurde auch von der wissenschaftlichen Literatur³³ die Forderung erhoben, die Parlamente an den gesamtstaatlich koordinierten Planungen zu beteiligen. Auf diese Weise sollte einmal das Etatbewilligungsrecht der Parlamente gewährleistet werden und gleichzeitig sollte durch die Eröffnung der neuen Einflußsphäre der bis dahin hauptsächlich im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen eingetretene Funktionsverlust der Parlamente wieder ausgeglichen werden. Die Beteiligung der Parlamente am Verfahren der Rahmenplanung hätte weiterhin

32. 48. Sitzung, 7. Wahlperiode (Str.Ber. S. 2809);

33. vgl. zur Problematik der parlamentarischen Kontrolle der Regierungsplanungen den Mustergesetzentwurf der Kommission für Fragen der Parlamentsreform der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft (Gesetzentwurf zur Sicherung der parlamentarischen Kontrolle, Kommissions-Dr., Nr. 93 v. 21.02.1972); dazu auch U. Thaysen, ZfParl. 1972, S. 176 ff; vgl. dazu auch die Ausführungen der Unterkommission II der Enquête-Kommission Verfassungsreform in deren Zwischenbericht v. 21.09.1982, BT-Dr. VI/3829, S. 46 ff; dazu auch E.W.Böckenförde, Referat vor der Enquête-Kommission v. 24.09.1981, abgedruckt in: Der Staat 1972, S.429 ff; weiterhin F.v.Peter, DÖV 1973, S. 336 ff; zur Erforderlichkeit unter Gesichtspunkten demokratischer Kontrolle, vgl. K.H.Friauf, Gutachten, in: Anlageband zum Ersten Bericht der Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform (1969), S. 675 ff; R. Goroncy, ZRP 1972, S. 63 ff; S. Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S. 150, Anm. 50, 51; W. Leisner, DÖV 1969, S. 409 f; R. Wimmer, ZRP 1970, S. 200; M. Bullinger, DÖV 1970, S. 772; J. Seeger, Gutachten (1973), S. 69 ff;

Grundgesetz normiert kein System strikter Gewaltentrennung,³ es ordnet vielmehr die staatlichen Gewalten einander in einer Vielzahl von Mitwirkungs-, Mitsprache-, Widerspruchs- und Kontrollbefugnissen zu.⁴ Die Gewaltenteilung unter der Geltung des Grundgesetzes bedeutet danach in erster Linie eine Differenzierung der staatlichen Funktionen mit dem Ziel, die Freiheitlichkeit, die Durchsichtigkeit und damit die Kontrollierbarkeit des politischen Prozesses zu gewährleisten, wobei sich die Zuordnung der Funktionen zu den staatlichen Organen danach zu richten hat, ob diese von ihrer Struktur her in der Lage sind, die Aufgaben entsprechend ihrer Eigenart sachgemäß wahrzunehmen.⁵ Dabei stehen die staatsleitenden Funktionen, zu denen wegen ihrer Bedeutung für das Gemeinwesen auch die gesamtstaatlichen Strukturprogramme wie die Rahmenpläne zu rechnen sind, den Regierungen und Parlamenten grundsätzlich zur gesamten Hand zu.⁶ Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, daß auch die Regierungen aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Stellung demokratisch legitimiert sind und einen verfassungsrechtlich geschützten Bereich eigener Zuständigkeiten haben, den die Parlamente nicht aufgrund einer vermeintlich übergeordneten Kompetenz an sich ziehen können. Insofern dürfen die

-
3. vgl. zur unterschiedlichen Auffassung über den Gewaltenteilungsgrundsatz des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG K. Hesse, Grundzüge (6.A., 1973), S. 192 ff; W. Kewenig, Probleme parlamentarischer Mitregierung (1970), S. 5 ff;
 4. vgl. dazu insb. K. Hesse, Grundzüge (6.A., 1973), S. 198;
 5. vgl. W. Kewenig, DÖV 1973, S. 28; K. Hesse, Grundzüge (6.A., 1973), S. 196;
 6. so bereits E. Friesenhahn, VVDStRL 16 (1958), S. 37 f; weiterhin U. Scheuner, DÖV 1969, S. 589 f; K. Stern, Rationale Infrastrukturpolitik, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 58, S. 76 f;

dem Demokratiegebot im Bereich der nichtgesetzesakzessorischen Verwaltung Rechnung getragen und den Parlamenten durch die Mitwirkung am Planungsverfahren eine Kontrollmöglichkeit eingeräumt. Die Beteiligung der Parlamente dient damit der Absicherung der parlamentarischen Rechte und ermöglicht es, die Kontrollaufgaben der Parlamente gegenüber der Exekutive auf diesen Bereich der nicht gesetzgebundenen Verwaltung auszudehnen.

III. Die Parlamente und die Rahmenplanung

1. Die Grenzen der parlamentarischen Beteiligung

Hinsichtlich des Umfangs und den möglichen Formen der parlamentarischen Beteiligung bestand jedoch nur insofern Einigkeit, als die Parlamente so rechtzeitig und ausführlich informiert werden müßten, daß sie Gelegenheit zu eigenen Beratungen und zu einer eigenen Willensbildung hätten.

Gegen weitergehende und direkte Beteiligungsmodelle wie insbesondere die Normierung von Zustimmungserfordernissen, die Bindung der Regierungen an Parlamentsbeschlüsse oder die Institutionalisierung der parlamentarischen Beteiligung¹ wurden allerdings vielfach Bedenken im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Prinzip der Gewaltenteilung geltend gemacht. Gegen diese verfassungsrechtlich begründeten Bedenken ist jedoch einzuwenden, daß das Prinzip der Gewaltenteilung keine schematische Abgrenzung der einzelnen Zuständigkeitsbereiche zwischen Exekutive und Legislative bedeutet.² Das

1. vgl. R. Goroncy, ZRP 1972, S. 63;

2. vgl. dazu R. Wimmer, ZRP 1970, S. 201;

werden.⁹ Die Parlamente müssen vielmehr ein Recht auf Information und auf Stellungnahme zu wichtigen, wegweisenden und grundlegenden Entscheidungen erhalten.¹⁰

Das in Art. 91 a Abs. 2 GG normierte Recht, allgemeine Grundsätze für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben in den Ausführungsgesetzen festzulegen, genügt den an eine sachgerechte Mitwirkung am Planungsverfahren zu stellenden Anforderungen nicht. Denn die in den Ausführungsgesetzen festgelegten allgemeinen Grundsätze beziehen sich nicht auf den einzelnen Rahmenplan und ermöglichen damit keine Mitwirkung an den konkreten Grundentscheidungen der einzelnen Planungen.¹¹ Außerdem werden die Ausführungsgesetze als Bundesgesetze vom Bundestag erlassen, eine Beteiligung der Landtage ist nicht möglich. Durch das notwendige Zustimmungserfordernis des Bundesrats kann dieses Beteiligungsdefizit der Landtage auch nicht kompensiert werden, da sich der Bundesrat nur aus Vertretern der Landesregierungen und damit der Exekutive zusammensetzt.

Der geeignete Anknüpfungspunkt für die Einschaltung des Bundestags und der Landtage sind die Vorplanungen und die Entwürfe der Voranmeldungen zu den Rahmenplänen. Denn damit erhalten die Parlamente eine Einflußmöglichkeit auf die Voranmeldungen und können somit mitentscheiden, auf welcher sachlichen Grundlage die Regierungsvertreter in den Planungsausschüssen die Verhandlungen über die Aufstellung der Rahmenpläne führen.¹² Eine darüber hinausgehende Bindung

9. vgl. zu den Bedenken D. Grimm, AÖR 97 (1972), S. 523 f; R. Schäfer, ZfParl. 1972, S. 185 f;

10. H. Liesegang, DVBl. 1972, S. 850; D. Grimm, ZfParl. 1970, S. 461 f;

11. D. Grimm, AÖR 97 (1972), S. 536;

12. vgl. hierzu H. Soell, Gemeinschaftsaufgabennach 91 a, in: Forsthoff-Festschrift (1972), S. 424 ff; K. Hesse, AÖR 98 (1972), S. 34;

Parlamente keine materielle Regierungstätigkeit ausüben. Die Mitwirkung der Parlamente muß deshalb letztlich auf die Absicherung der eigenen Rechte und die Ausübung der parlamentarischen Kontrollbefugnisse beschränkt bleiben. Weitergehende verfassungspolitische Forderungen sind nach der derzeitigen Verfassungsrechtslage nicht zu erfüllen und würden eine Verfassungsänderung erfordern.

Abgesehen davon ist die strukturpolitische Planung aufgrund ihrer Eigenart und der Notwendigkeit, die Planungen verschiedener Entscheidungsträger zu koordinieren, in erster Linie als Regierungstätigkeit anzusehen. Die Plan- aufstellung bedarf deshalb und wegen der erforderlichen Flexibilität, der das Parlament aufgrund seiner Struktur nicht gerecht werden kann, einer aus wenigen Personen bestehenden Führungsspitze.⁷ Es ist deshalb sachgerecht, wenn die Rahmenpläne federführend⁸ von den Planungsaus- schüssen als Gremien der Regierungen erstellt werden. Allerdings ist eine frühzeitige Beteiligung und Einschalt- ung der Parlamente aus den genannten Gründen erforderlich. Das Prinzip der Gewaltenteilung steht in der vom Grundgesetz vorgenommenen Differenzierung einer solchen Mitwirkung nicht entgegen, wenn sie von den Parlamenten in sachgemäßer Weise und innerhalb der vom Grundgesetz gezogenen Grenzen wahrgenommen werden kann. Deshalb können die Parlamente wegen ihrer gegenüber den Regierungen anders gearteten Struktur und verfassungsrechtlichen Aufgabenstellung nicht unmittelbar in die Arbeit der Planungsausschüsse eingeschaltet

7. P. Feuchte, die Verwaltung 1972, S. 202;

8. vgl. hierzu

M. Abelein, ZRP 1969, S. 243;

R. Goroncy, ZRP 1972, S. 62;

U. Scheuner, DÖV 1972, S. 589;

W. Kewenig, DÖV 1973, S. 24;

H. Liesegang, DVBl. 1972, S. 847;

K.H. Friauf, Gutachten (1974), S. 644 ff;

der Regierungen an Richtlinien und Weisungen der Parlamente würde die Arbeit der Planungsausschüsse zu sehr erschweren und würde außerdem nicht der von den Planungsausschüssen zu erfüllenden Koordinierungsaufgabe entsprechen.¹³ Dies schließt allerdings nicht die Verpflichtung der Regierungen aus, die Parlamente über wesentliche Abweichungen von den Voranmeldungen, die sich anlässlich der Arbeiten der Planungsausschüsse ergeben, zu informieren. Denn die Beteiligung der Parlamente am Verfahren der Rahmenplanung erfolgt nicht nur wegen der nach dem Demokratiegebot erforderlichen Kontrolle der gesamtstaatlichen Planungen, sondern hauptsächlich im Hinblick auf die Absicherung des Etatbewilligungsrechts.

Da eine direkte Mitwirkung¹⁴ der Parlamente oder einzelner Parlamentsausschüsse die Differenziertheit des Planaufstellungsverfahrens gefährden würde und damit das Prinzip der Gewaltenteilung verletzt werden würde,¹⁵ muß die Beteiligung der Parlamente so ausgestaltet werden, daß die Regierungen die Träger des Planungsverfahrens bleiben. Ein solches Zusammenwirken zwischen Regierungen und Parlamenten wäre auf der Grundlage gegenseitiger Kritik, Informationen und Anregungen möglich,¹⁶ wobei allerdings fraglich ist, ob dies auch bei einer gesamtstaatlich koordinierten Planung wie der Rahmenplanung organisatorisch durchführbar ist.¹⁷ Für

13. H.Liesegang, ZfParl. 1972, S.67 ff; H.Soell, Gemeinschaftsaufgaben nach 91a, in: Forsthoff-Festschrift (1972), S. 427 hält dennoch die Festlegung verbindlicher Richtlinien für die Regierungen für erforderlich;

14. so auch R. Goroncy, ZRP 1972, S. 63;

15. D.Grimm, AÖR 97 (1972), S.523 f; G.Jahn, Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, Vortrag (1971), S. 31;

16. vgl. zum Problem der Kontrolle durch Mitwirkung W.Kewenig, Probleme parlamentarischer Mitregierung (1970), S. 59; ders., DÖV 1973, S. 23 ff;

17. ebenso J.A. Frowein, VVDStRL 31 (1973), S. 26;

den Bereich der Rahmenplanung ist es deshalb erforderlich, daß die Zusammenarbeit zwischen den Landesregierungen und den Landtagen einerseits und dem Bundestag und der Bundesregierung andererseits stattfindet. Dabei ist eine umfassende und rechtzeitige Information nicht nur über die Voranmeldungen in ihrer Gesamtheit notwendig, sondern die Parlamente müssen über die einzelnen Vorhaben und Maßnahmen detailliert informiert werden. Der Informationsaustausch muß auch den sich ständig weiterentwickelnden Planungs- und Entscheidungsprozeß der Planungsausschüsse erfassen, da nur auf diese Weise eine sachgerechte Willensbildung ermöglicht wird, auf deren Grundlage fundierte Stellungnahmen erarbeitet werden können, die letztlich der Sicherung des Etatbewilligungsrechts dienen.¹⁸ Im Hinblick auf den Finanzierungsanteil des Bundes muß der Bundestag über die Voranmeldungen aller Länder und die eigenen Vorschläge des Bundes informiert werden. Als Verbindungsglied zwischen den Regierungen und den Parlamenten könnten Fachausschüsse eingesetzt werden, die die Informationen auswerten und zugleich Stellungnahmen erarbeiten.¹⁹ Mit dieser Aufgabe könnten die Fachausschüsse der Parlamente beauftragt werden, in deren Sachgebiet die jeweilige Gemeinschaftsaufgabe fällt.

-
18. vgl. dazu H.Lieseang,ZfParl.1972, S.171, der vorschlägt, den Abgeordneten die Protokolle und sonstigen Unterlagen der Exekutive zur Verfügung zu stellen;
19. Einen Planungsausschuß des Bundestags schlägt die Enquete-Kommission Verfassungsreform in ihrem Zwischenbericht v. 21.09.1972,BT-Dr.VI/3829,S.48 vor. Die BReg. hat sich in ihrer 1.Stellungnahme v.13.01.1972 gegen einen Planungsausschuß des Bundestags ausgesprochen, vgl. W.Sandtner,DVB1.1972, S.327; vgl. auch H.Lieseang,ZfParl.1972, S.172, ders.,ZRP 1972, S.261, ders., DVB1.1972,S.850, der sich ebenfalls für die Einsetzung eines parlamentarischen Ausschusses für Planungsfragen einsetzte; vgl. auch bereits E.Friesenhahn,VVDStRL 16 (1958), S.32; vgl.auch Th.Ellwein/A.Görlitz,Gesetzgebung und politische Kontrolle,in:Ellwein-Reihe,Bd.2,1.Teil (1967), S.152, die ebenfalls auf die Gefahr der Beschränkung der parlamentarischen Arbeit hinweisen;

Da die Beteiligung der Parlamente Grundfragen der strukturellen Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen Regelung der Gemeinschaftsaufgaben betrifft,²⁰ stellt sich die Frage, ob die Mitwirkung der Parlamente in Art. 91 a GG nicht ausführlicher hätte geregelt werden müssen. Jedoch meint Art. 91 a GG, wenn von dem Bund oder den Ländern die Rede ist, nicht bloß die jeweiligen Regierungen, sondern die gesamte politische Einheit, zu der die Parlamente wie auch die Regierungen gehören.²¹ Deshalb umfaßt die nach Art. 91 a Abs. 3 Satz 2 GG erforderliche Zustimmung des Landes auch, daß die Aufnahme eines Vorhabens oder einer Maßnahme in den Rahmenplan auch von den jeweiligen Landtagen getragen werden muß. Mit dieser Aussage genügt Art. 91 a GG den Anforderungen, die an eine grundlegende Regelung einer bestimmten Materie durch das Grundgesetz gestellt werden müssen. Im übrigen ist die Beteiligung der Parlamente dem Verfahren der Planaufstellung zuzurechnen. Demzufolge wäre es nach Art. 91 a Abs. 3 Satz 1 GG Aufgabe der Ausführungsgesetze gewesen, diese Mitwirkung näher auszugestalten.

2. Die verschiedenen Überlegungen zur Beteiligung der Parlamente an der Rahmenplanung

Die mögliche Beteiligung der Parlamente an der Planung ist von dem Standort des jeweiligen Plantypus im Gefüge von Exekutive und Legislative abhängig. Diese Frage berührt die Auseinandersetzung des deutschen Staatsrechts mit den

20. vgl. dazu H. Liesegang, ZfParl. 1972, S. 168, der diesem Gesichtspunkt weniger Bedeutung beimißt;

21. W. Hempel, Der demokratische Bundesstaat (1969), S. 204 ff;

letzten Relikten des Konstitutionalismus.²² Dabei berührt die Planung Fragen der Abgrenzung der Funktionsbereiche von Exekutive und Legislative,²³ wobei die staatliche Planung wohl grundsätzlich im Bereich der Exekutive anzusiedeln ist. Aus der gesamtstaatlichen Bedeutung einzelner, das gesamte Staatsgebiet umfassender Pläne ergeben sich jedoch auch Mitwirkungsrechte der Parlamente.²⁴ Weiterhin ist dabei aber zu beachten, daß es sich bei der Form der Parlamentsbeteiligung um eine Problematik der Rechtsdogmatik und nicht so sehr der Staatspraxis handelt. Denn die Struktur des modernen Staates wird mehr von dem Gegensatz zwischen Regierung und Opposition als von dem zwischen Exekutive und Legislative geprägt.²⁵

Die möglichen Mitwirkungsrechte²⁶ der Parlamente werden aber auch von der Rechtsform der Pläne mitbestimmt, denn hierdurch wird oftmals der Standort der Planungen innerhalb der Gewaltenteilung festgelegt.²⁷

-
22. vgl. zu den ähnlich gelagerten Problemen des Vorbehalts des Gesetzes und der besonderen Gewaltverhältnisse beispielsweise P. Selmer, JuS 1968, S. 496 ff; E.-W.Böckenförde/R.Grawert, AÖR 1970, S. 23 ff; H.-H.Rupp, JuS 1975, S. 612 ff;
23. vgl. E.-W.Böckenförde, Der Staat 1972, S. 429; W.Kewenig, DÖV 1973, S. 23; R. Herzog, Regierungsprogramme, in: Speyer-Schriftenreihe, Bd.51 (1973), S. 49 ff; F. Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 56 ff; M. Schröder, Planung auf staatlicher Ebene (1974), S.46 ff; B. Dobiey, Die politische Planung (1975);
24. vgl. E.-W.Böckenförde, Der Staat 1972, S. 444 f; F. Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 79 f;
25. vgl. R. Voigt, Rechtsformen (1979), S. 183;
26. vgl. zu den verschiedenen Beteiligungsformen auch R. Herzog, Gutachten (1971), S. 46 ff; F. Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 65 ff; B. Dobiey, Die politische Planung (1975), S. 93 ff;
27. vgl. zu dieser staatsrechtlichen Problematik etwa M.Schröder, Planung auf staatlicher Ebene (1974); B.Dobiey, Die politische Planung (1975);

Bei Plänen in den Rechtsformen der Satzung,²⁸ des Verwaltungsakts und des öffentlich-rechtlichen Vertrags kann es grundsätzlich keine Mitwirkung eines Legislativorgans geben. Bei förmlichen Gesetzen ist hingegen die Beteiligung der Parlamente durch die Verfassung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens festgelegt. Ebenso wird bei den Rechtsverordnungen durch Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG und für Verordnungen nach Landesrecht durch die entsprechenden Bestimmungen der Landesverfassungen die Mitwirkung der Parlamente beim Erlass der Ermächtigungsnorm verfassungsrechtlich vorbestimmt.

Jedoch ist auch bei den Handlungsformen der Exekutive, die selbst keine Mitwirkung eines Legislativorgans erlauben, eine mittelbare Beteiligung der Parlamente gewährleistet. Denn wegen des verfassungsrechtlichen Grundsatzes des Vorbehalts des Gesetzes bedürfen auch Pläne in der Rechtsform des Verwaltungsakts einer in einem förmlichen Gesetz enthaltenen Befugnis. Satzungen bedürfen, wenn sie, wie beispielsweise der Bebauungsplan, Eingriffscharakter haben, ebenfalls einer in einem förmlichen Gesetz festgelegten Ermächtigung. Hingegen haben Satzungen, die nur im autonomen Satzungsrecht einer Selbstverwaltungskörperschaft begründet liegen, schon dadurch eine der Parlamentsbeteiligung ähnliche demokratische Legitimation, daß sie der Regelung der Selbstverwaltungsangelegenheiten dienen und in der Regel von dessen demokratisch gewählten Vertretungsorgan erlassen werden. Planungen in der Rechtsform des öffentlich-rechtlichen Vertrags bedürfen im Regelfall ebenfalls einer

28. Dabei ist für den Bereich der Gemeinden zu beachten, daß der Gemeinderat trotz gewisser "demokratischer Elemente" ein Organ der Exekutive und nicht der Legislative ist, vgl. auch H.-J. Papier, DVBl. 1975, S. 463; C.-F. Menger, VerwArch 1972, S. 449 f.

gesetzlichen Befugnisnorm. Denn der subordinations-rechtliche Vertrag steht in einer gewissen Alternativität zum Verwaltungsakt und unterliegt deshalb dessen Voraussetzungen. Dagegen bedarf der koordinationsrechtliche Vertrag zwischen verschiedenen Hoheitsträgern als Regelungsinstrument des Verwaltungsrechts keiner parlamentarischen Legitimation.

Die Mitwirkung der Parlamente ist deshalb hauptsächlich bei den Richtlinienplänen zu überlegen, da das Grundgesetz für diesen Plantypus keine Verfahrensregelungen enthält und außerdem in diesem Bereich die Einflußsphären nicht exakt abgegrenzt sind. Weiterhin bedienen sich die Regierungen häufig der Richtlinienplanungen, um gesamtstaatlich bedeutsame Aktionsprogramme festzulegen. Aufgrund dieser gesamtstaatlichen Bedeutsamkeit ergibt sich ein Mitwirkungsrecht der Parlamente, da diese Planungen, wie erwähnt, den Parlamenten und Regierungen zur gesamten Hand zustehen.

Die Vielzahl der Verbesserungsvorschläge²⁹ zur Mitwirkung der Parlamente in der wissenschaftlichen Literatur läßt ein Beteiligungsdefizit vermuten.³⁰ Dabei ist zu beachten, daß

29. vgl. hierzu beispielsweise

F. Rietdorf, Referat (1974), S. 32 ff;
R. Herzog, VVDStRL 24 (1966), S. 204 ff;
ders., Gutachten (1971), S. 46 ff;
M. Abelein, ZRP 1969, S. 244 f; W. Kewenig, DÖV 1973, S. 23 ff; D. Grimm, ZfParl. 1969/70, S. 454 ff;
ders., AÖR 1972, S. 523 ff; R. Wimmer, ZRP 1970, S. 199 ff; H. Liesegang, ZFParl. 1972, S. 162 ff;
U. Thaysen, ZfParl. 1972, S. 176 ff; U. Scheuner, Zur Entwicklung der politischen Planung, in: Weber-Festschrift (1974), S. 383 ff; F. Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 66 ff;
vgl. weiterhin B. Dobiey, Die politische Planung (1975), S. 90 ff;

30. vgl. die Übersicht bei R. Herzog, Gutachten (1971), S. 108 ff; E.-W. Böckenförde, Der Staat 1972, S. 445 ff;

eine parlamentarische Beteiligung nur bei Plänen auf Ministerial- und Regierungsebene sinnvoll ist, da nur bei diesen Plänen die staatsleitende Funktion gegeben ist, die die Parlamentsbeteiligung rechtfertigt. Weiterhin ist bei der Ausgestaltung der Parlamentsbeteiligung zu bedenken, auf welcher Planungsstufe die Einschaltung der Parlamente unter Berücksichtigung der Praktikabilität der Planung die größtmögliche Wirkung erreicht. Bei diesen Überlegungen sollte weiterhin beachtet werden, daß die staatliche Planung aus praktischen Gründen³¹ und auch nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung³² federführend von der Exekutive³³ wahrzunehmen ist. Denn trotz der unbestreitbaren Beteiligungsrechte haben die Parlamente keine übergeordneten Kompetenzen gegenüber den Regierungen, da auch die Regierungen verfassungsrechtlich durch die Wahlen legitimiert sind und über einen unantastbaren Kernbereich eigener Zuständigkeiten verfügen.

-
31. "Da nur die Regierung die komplexe Materie "Planung" bewältigen könne", so der Zwischenbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Dr. 6/3829, S. 47. vgl. auch D. Oberndörfer, Politische Planung (1969), S. 327;
 32. vgl. im Hinblick auf die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers und den Bereich eigener Verantwortung der Regierung gegenüber dem Parlament BVerfGE 9, 281 ff; weiterhin J. Seeger, Gutachten (1973), S. 73; K.H. Friauf/B.Stephán, Gutachten (1969), S. 639 ff (644 ff); N. Achterberg, DVBl. 1972, S. 844, K.Toeche-Mitter, DVBl. 1967, S. 764; E. Fricke, DÖV 1973, S. 408; a.A. dagegen F. Ossenbühl, Gutachten (1974), S.63 ff;
 33. so K.H. Friauf/B.Stephán, Gutachten (1969), S. 644 ff, 678 ff; B. Dobiey, Die politische Planung (1969), S. 77 ff; Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Dr. 7/5924, S. 177;

Der Anknüpfungspunkt für die meisten Beteiligungsmodelle ist die Planung in Gesetzesform,³⁴ die den Parlamenten die weitestgehende Einschaltung sichern würde. Allerdings sind die Hilfskonstruktionen, soweit sie nicht die Aufstellung der Pläne in Gesetzesform fordern, aufgrund der nur punktuellen parlamentarischen Beteiligung häufig nur als bedingt gleichwertiger Ersatz zum Gesetzgebungsverfahren anzusehen. Allerdings ist auch bei den Plangesetzen die Frage nicht eindeutig beantwortet, wem letztlich die Gesetzgebungsinitiative zustehen soll. In Anlehnung an die Haushaltsgesetzgebung wird das Initiativrecht wohl den Regierungen zustehen.

Einige dieser Beteiligungsmodelle sollen nachfolgend kurz dargestellt werden, um sie auf ihre Geeignetheit in Bezug auf die Rahmenplanung hin zu überprüfen.

Zunächst ist die informative Zuleitung der abgeschlossenen Planungen an den Gesetzgeber zu nennen.³⁵ Die Parlamente können den Plan lediglich zur Kenntnis nehmen, sie können

-
34. so das Modell der Aufstellung von Alternativplanungen durch die Exekutive und der verbindlichen Auswahl durch das Parlament, vgl. R.-R.Grauhan, Politische Verwaltung (1970), S. 365 f; kritisch dazu F.Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 91 ff; oder ein der parlamentarischen Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen nachgebildetes Modell einer globalen Billigung oder Ablehnung des Entwurfs der Exekutive, vgl. F.v.Peter, DÖV 1973, S.339; kritisch dazu R.Herzog, Gutachten (1971), S. 115; F.Ossenbühl, Gutachten (1974), S.90 f hält dieses Ratifikationsmodell für verfassungswidrig; oder ein dem Art. 113 GG entsprechendes Verfahren, wonach zwar Änderungen des Plans durch das Parlament möglich sind, diese aber der Zustimmung der Bundesregierung bedürfen, so R.Herzog, Gutachten (1971), S. 115 f;
35. so etwa der Jahreswirtschaftsbericht der BReg. nach § 2 Abs. 1 StabG, der Subventionsbericht nach § 12 Abs. 2 StabG, der mittelfristige Finanzplannach § 9 Abs. 2 StabG und der bayer. Hochschulgesamtplan nach Art. 8 Abs. 3 BayHSchG; vgl. auch R. Herzog, Gutachten (1971), S. 22 f;

jedoch keine sachliche Einflußnahme erreichen. Diese Form der Bekanntgabe stellt deshalb keine echte Mitwirkung dar und ist nicht geeignet, dem bestehenden Beteiligungsdefizit entgegenzuwirken.

Als nächstes wäre die Vorlage des Plans bereits im Entwurfsstadium zu nennen.³⁶ Die Parlamente können bei dieser Form zwar sachliche Änderungswünsche rechtzeitig vorbringen, die planenden Regierungen sind daran im Regelfall jedoch nicht gebunden. Bei dieser Fallgestaltung ergibt sich jedoch dann, wenn der beschlossene Plan eines Vollzugsaktes seitens der Parlamente bedarf, für die Regierungen die Gefahr, daß die Parlamente bei Ablehnung oder Nichtbeachtung ihrer Änderungswünsche auch die erforderlichen Vollzugsakte verweigern. Bei der Rahmenplanung erfolgt eine solche informative Vorlage in Bezug auf die einzelnen Voranmeldungen, wobei die Regierungen den Wünschen der Parlamente rechtlich nicht zu entsprechen brauchen. Die Parlamente können dann allerdings die Bereitstellung der erforderlichen Mittel im Haushaltsgesetz verweigern. Damit gibt die frühzeitige Übermittlung der Planungsentwürfe den Parlamenten die Möglichkeit, auf die endgültige Fassung des Plans einzuwirken. Ein besonderes Gewicht kommt den Stellungnahmen der Parlamente allerdings erst dann zu, wenn sie wie bei der Rahmenplanung über später notwendige Vollzugsakte einen mittelbaren Druck auf die Regierungen ausüben können.

Eine Vorlage der Pläne erfolgt oftmals auch ohne ausdrückliche Verpflichtung. In diesen Fällen, in denen keine besondere Verpflichtung der Regierungen besteht, kann eine Vorlage der Planentwürfe und der beschlossenen Pläne von den Parlamenten auch durch eine Große oder Kleine Anfrage

36. wie etwa die Landesentwicklungspläne nach § 13 Abs. 2 LPLG Nordrhein-Westfalen;

nach den Bestimmungen der Geschäftsordnungen der Parlamente erzwungen werden.³⁷ Die daraufhin erfolgende Bekanntgabe der Planvorhaben hat allerdings nur informativen Charakter und kann für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit und echte Mitwirkung keine Grundlage bilden. Denn die Parlamente werden hierbei nur punktuell in den Planungsprozeß einbezogen, ohne laufende Informationen zu erhalten und echte eigene Mitwirkungsrechte auszuüben.

Eine weitere Möglichkeit, die Parlamente an der Planung zu beteiligen, bieten die verschiedenen Möglichkeiten der Zustimmung.³⁸ Die Zustimmung kann im Wege einer bloßen Billigung erfolgen, die auf die Wirksamkeit des Plans keinerlei Einfluß hat. Das Inkrafttreten der Pläne kann auch von förmlichen Parlamentsbeschlüssen abhängig gemacht werden.³⁹ Dabei handelt es sich allerdings nicht um eine Gesetzessanktion, sondern nur um einen schlichten Parlamentsbeschluß.⁴⁰ Diese Formen der parlamentarischen Beteiligung bergen allerdings die Gefahr in sich, daß die Parlamente durch einen zustimmenden oder billigenden Beschluß die Verantwortung für die Planung übernehmen und

-
37. Dies gibt insbesondere der parlamentarischen Opposition die Möglichkeit, sich über die Planungsabsichten der Regierung zu informieren.
38. vgl. R. Herzog, VVDStRL 24 (1966), S. 204 ff; R. Wimmer, ZRP 1970, S. 200; M. Abelein, ZRP 1969, S. 244 f; H. Harnischfeger, Planung (1969), S. 90 f;
39. so etwa der Hochschulentwicklungsplan nach § 2 Abs. 6 UniVG Berlin und der Hochschulgesamtplan nach § 101 Abs. 2 HSchG Rheinland-Pfalz;
40. dies gilt zum Beispiel für den Haushaltsplan-Hamburg, vgl. auch E.A. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, § 1 Anm. 1 b; vgl. weiterhin zu den schlichten Parlamentsbeschlüssen Friedrich Klein, JuS 1964, S. 184 ff; R. Wimmer, DVBl. 1970, S. 301; K.-A. Sellmann, Der schlichte Parlamentsbeschluß (1966), S. 63 ff;

sich im weitesten Umfang selbst binden und sich möglicherweise zu erforderlichen Vollzugsakten verpflichten, ohne den Planungsinhalt durch echte Mitwirkungsrechte bestimmen zu können. Diese Beschlüsse haben außerhalb der staatlichen Organe keine Verbindlichkeit und wirken nur gegenüber den Regierungen und Parlamenten.⁴¹

Weiterhin werden besondere, gemeinsam von den Parlamenten und Regierungen zu bildende Planungsausschüsse⁴², die Erstellung einer eigenen Verfahrensordnung für kooperative Planaufstellungen⁴³ und parlamentarische Hilfsorgane⁴⁴ vorgeschlagen. Diese Beteiligungsmodelle würden zwar durch die

-
41. allerdings dürfte die Legislative diese Beschlüsse wohl selbst wieder abändern können, vgl. dazu auch Friedrich Klein, JuS 1964, S. 186 ff; F. Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 98 f; differenzierend jedoch K.-A. Sellmann, Der schlichte Parlamentsbeschluss (1966), S. 38 ff und R. Wimmer, DVBl. 1970, S. 307; a.A. dagegen B. Dobiey, Die politische Planung (1975), S. 96;
42. vgl. K.H. Friauf/B. Stephan, Gutachten (1969), S. 680 f; K. Stern, Rationale Infrastrukturpolitik und Regierungs- und Verwaltungsorganisation, in: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F. Bd. 58 (1971), S. 79; H. Liesegang, DVBl. 1972, S. 850; kritisch dagegen R. Voigt, BayVBl. 1977, S. 103; R. Pietzner, Diskussionsbeitrag (1974), S. 137; F.v. Peter, DÖV 1973, S. 340 f; vgl. zur Institutionalisierung eines Bundestagsplanungsausschusses auch den Zwischenbericht Enquête-Kommission Verfassungsreform, BT-Dr. 6/3829, S. 48; im Schlußbericht, BT-Dr. 7/5924, S. 178 wird dieser Vorschlag nicht mehr erwähnt;
43. etwa nach dem Muster des Planungskontrollgesetzentwurfs der CDU-Fraktion, LT-NW, LT-Dr. 7/1518, der eine Planverfahrensordnung mit Auskunfts-, Initiativ- und Kontrollrechten vorsieht; vgl. auch den Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform, BT-Dr. 7/5924, S. 177 f; weiterhin W. Kewenig, DÖV 1973, S. 30 f; H. Liesegang, ZfParl. 1972, S. 172 f; E.-W. Böckenförde, Der Staat, 1972, S. 453; F. Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 116 ff; F.v. Peter, DÖV 1973, S. 341 f; M. Schröder, Planung auf staatlicher Ebene (1974), S. 97 ff; J. Seeger, Gutachten (1973), S. 78 f;
44. vgl. H. Liesegang, DVBl. 1972, S. 850; St. Leibfried/M. Quilisch, Planung im Sozialstaat II, in: atomzeitalter 1967, S. 610 f; dagegen weist U. Scheuner, Entwicklungslinien, in: Arndt-Festschrift (1969), S. 398 f auf die beschränkten Möglichkeiten eines parlamentarischen Beauftragten hin;

unmittelbare Zusammenarbeit zwischen den Regierungen und Parlamenten eine echte Mitgestaltung und Mitwirkung der Parlamente am Planaufstellungsverfahren ermöglichen, jedoch leiden sie im Vergleich zu den übrigen Formen der Mitwirkung verstärkt darunter, daß den Parlamenten keine eigene leistungsfähige Planungskapazität zur Verfügung steht.⁴⁵

Die eigentlichen Schwierigkeiten der parlamentarischen Beteiligung sind deshalb, abgesehen von den Fragen der Gewaltenteilung, weniger darin zu sehen, ein entsprechendes Beteiligungsmodell zu finden, als vielmehr darin, den Parlamenten die wirksame Wahrnehmung ihrer Mitwirkungsrechte zu ermöglichen. Denn die Parlamente sind wegen der fehlenden leistungsfähigen eigenen Planungskapazitäten nur selten in der Lage, den regierungsseitigen Planungen, die von der sachlich und personell gut ausgestatteten Ministerialbürokratie aufgestellt worden sind, eigene fundierte Änderungs- und Gegenvorschläge entgegenzustellen. Dazu fehlt es den Parlamenten an den erforderlichen sachlichen und personellen Voraussetzungen. Deshalb sind die Parlamente auch nicht in der Lage, die entsprechenden Daten und Fakten für die Grundlage der Planungen zu sammeln, die erforderlichen Prognosen zu erstellen und die im Rahmen der Plandurchführung anfallenden Erkenntnisse zu verarbeiten und zu verwerten. Dies würde den Auf- und Ausbau einer eigenen parlamentarischen Planungsbürokratie erfordern. Eine solche parlamentarische Gegenplanung ist jedoch weder finanziell noch von einer rationellen Arbeitsweise her vertretbar. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Überlegung, daß den Parlamenten zwar Mitwirkungsrechte, die über die allgemeine Kontrolle der Legislative gegenüber der Exekutive hinausgehen, zustehen,

45. vgl. hierzu K.H.Friauf/B.Stephan, Gutachten (1969), S. 656 ff;
M. Schröder, Planung auf staatlicher Ebene (1974), S. 68 f;

daß jedoch diese Formen der Planung eine genuine Aufgabe der Exekutive sind. Die Parlamente sollen deshalb bei ihrer Beteiligung auf eine wirksame Kontrolle und Mitwirkung beschränkt bleiben,⁴⁶ die es ihnen erlaubt, über die tatsächliche Wahrnehmung des formellen und materiellen Budgetrechts den Inhalt der Planungen in ihrem Sinne mitzugestalten.

Denn eine echte Teilhabe der Parlamente an Regierungsentscheidungen, wie sie auch die Rahmenpläne darstellen, die unter dem Stichwort "Parlamentisierung der Regierungen" diskutiert wird, ist nach den bestehenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen aus Gründen der Gewaltenteilung nicht möglich.

3. Die Verbindlichkeit der Rahmenpläne gegenüber den Parlamenten

Die Rahmenpläne sind im Hinblick auf ihre sachlichen Festsetzungen und die Bereitstellung der erforderlichen finanziellen Mittel für die Parlamente von Bund und Länder unverbindlich.⁴⁷ Durch die Rahmenpläne kann deshalb keine rechtlich beachtliche Präjudizierung der Parlamente bewirkt werden. Allerdings ist die bereits erwähnte faktische Präjudizierung der Parlamente durch die Rahmenpläne nicht gänzlich

46. vgl. zur Frage der tatsächlichen Ausübung dieser Rechte M.Schröder, Planung auf staatlicher Ebene (1974), S.68 f;

47. so allgemein im Hinblick auf die Richtlinienpläne R.Voigt, Rechtsformen (1979), S. 181; für die Rahmenpläne S.Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S. 145 ff; bedingt a.A. wohl Th. Oppermann, DÖV 1972, S. 593 f, der unter dem Gesichtspunkt der Bundestreue eine begrenzte rechtliche Bindung annimmt;

auszuschließen.⁴⁸ Ein ähnliches faktisches Abhängigkeitsverhältnis besteht zwischen den von der Exekutive zu erstellenden mittelfristigen Finanzplänen und Investitionsprogrammen bezüglich den von den Parlamenten aufzustellen den Haushaltsplänen.⁴⁹

Bereits die Troeger-Kommission stellte in ihrem Gutachten fest, daß die Rahmenpläne nur für die Regierungen, nicht aber für die Parlamente rechtlich verbindlich sein sollten.⁵⁰ Aufgrund dieser Meinung hielt die Troeger-Kommission auch eine ausdrückliche Normierung des Etatbewilligungsrechts im Grunde nicht für erforderlich.⁵¹ Die fehlende rechtliche Verbindlichkeit der Rahmenpläne wird von der Troeger-Kommission weiterhin mittelbar bestätigt, wenn sie ausführt, daß "die Macht der Verhältnisse, die den Willen zur gemeinschaftlichen Ordnung eines Lebensbereiches hervorgerufen hat, groß genug sei, um die Parlamente zur Bewilligung der erforderlichen Mittel zu veranlassen".⁵²

48. vgl. S.Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S. 145 ff; allgemein zu diesem Problemkreis W.Graf Vitzthum, Parlament und Planung (1978), S. 131 ff;

49. vgl. hierzu W.Graf Vitzthum, Parlament und Planung (1978), S. 176 ff, 180 ff; H. Soell, Gemeinschaftsaufgaben nach 91a, in: Forsthoff-Festschrift (1972), S. 421; K.-H.Friauf, VVDStRL 27 (1969), S. 24 ff; K.-H.Friauf/B.Stephán, Gutachten (1969), S. 663; M. Abelein, ZRP 1969, S. 243 f; R. Voigt, BayVBl. 1978, S. 101;

50. Allerdings glaubte die Troeger-Kommission die fehlende rechtliche Verbindlichkeit aufgrund der von den Rahmenplänen ausgehenden faktischen Bindungswirkung entbehren zu können, vgl. Troeger-Gutachten (1966), Tz. 160.

51. vgl. Troeger-Gutachten (1966), Tz. 160; S.Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S. 44; A. Böhringer, ZfParl. 1970, S. 174;

52. vgl. Troeger-Gutachten (1966), Tz. 160;

Aus den sich an das Troeger-Gutachten anschließenden Verhandlungen zur Sicherung der Rechte der Parlamente, die schließlich zur Normierung des Etatbewilligungsrechts in Art. 91 a Abs. 4 Satz 4 GG führten,⁵³ läßt sich entnehmen, daß die Rahmenpläne nur eine faktische und keinesfalls eine rechtliche Verbindlichkeit zur Folge haben.

Dies zeigt auch der Vorschlag des Rechtsausschusses des Bundestags,⁵⁴ der die im Finanzreformgesetzentwurf der Bundesregierung vom 13.03.1968⁵⁵ enthaltene Fassung des Etatbewilligungsrechts dahingehend abändern wollte, daß sich der haushaltsrechtliche Vorbehalt nicht nur auf die Höhe der Leistungen, sondern auch direkt auf die Bereitstellung der Mittel beziehen sollte. Dieser Vorschlag des Rechtsausschusses des Bundestags, mit dem keine materielle Änderung des Etatbewilligungsrechts erreicht werden sollte, wurde bei der endgültigen Fassung des Haushaltsvorbehalts auch berücksichtigt. Damit wurde nochmals⁵⁶ ausdrücklich bestätigt, daß der Haushaltsgesetzgeber rechtlich nicht gezwungen ist, die sich nach den Rahmenplänen ergebenden Jahresleistungen in die Haushaltspläne einzustellen.⁵⁷ Mit dem

53. Allerdings weist S.Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S. 43 f zu Recht auf den nur formalen und deklaratorischen Gehalt der Regelung des Haushaltsvorbehalts hin.

54. vgl. den Schriftlichen Bericht des Rechtsausschusses des Bundestags vom 05.12.1968 zu BT-Dr. V/3605, S. 5 und Protokoll des Rechtsausschusses vom 03.10.1968 Nr.93/6;

55. vgl. Begr. der BReg. zum FinRefGEntw., BT-Dr. V/2861, S. 6;

56. Allerdings läßt sich der Eindruck nicht vermeiden, daß die ausdrückliche Normierung des ohnehin bestehenden Etatbewilligungsrechts (vgl. Art. 110 GG) wohl eher der Vollständigkeit halber erfolgte, als unter inhaltlichen Aspekten, so auch J. Kölble, DVBl. 1972, S. 709.

57. vgl. die Begr. der BReg. zum FinRefGEntw., BT-Dr. V/2861, Tz. 283;

Etatbewilligungsrecht, das nach Art. 91 a Abs. 3 Satz 3 GG für die Volksvertretungen von Bund und Ländern gleichermaßen gilt⁵⁸, verdeutlichte der Verfassungsgesetzgeber, daß die regierungsseitig erstellten Rahmenpläne weder in den sachlichen Festsetzungen noch hinsichtlich der Bereitstellung der finanziellen Mittel die Parlamente von Bund und Länder rechtlich verpflichten können. Dies bestätigt auch die Begründung der Bundesregierung⁵⁹ zum Finanzreformgesetzentwurf, wenn sie ausführt, daß durch die Regelung des Art. 91 a GG die Haushaltshoheit gewahrt bleibe und die Parlamente rechtlich nicht gezwungen seien, die sich aus den Rahmenplänen ergebenden Jahresleistungen zu bewilligen. Dementsprechen befassen sich die §§ 10 HBFG, 8 AStrG und 8 WStrG auch lediglich mit der Bindungswirkung der Rahmenpläne gegenüber den an der Planung beteiligten Regierungen, wenn sie diese verpflichten, die für die Durchführung der Rahmenpläne erforderlichen Mittel in die Entwürfe ihrer Haushalte aufzunehmen.⁶⁰

Trotz der fehlenden rechtlichen Verbindlichkeit ist eine gewisse faktische Präjudizierung der Legislative durch die Rahmenpläne nicht zu vermeiden. Denn gerade in dem Erfordernis einer erneuten Beschlußfassung über die Rahmenpläne für den Fall, daß auch nur ein Parlament die notwendigen Mittelansätze verweigert, liegt eine erhebliche faktische Bindungswirkung.⁶¹ Denn ein neuer Beschluß über den gesamten Rahmenplan wird bereits dann erforderlich, wenn

58. Der Wortlaut des Art. 91 a Abs. 4 Satz 4 GG wendet sich gleichermaßen an Bund und Länder

59. vgl. Begr. der BReg. zum FinRefGEntw., BT-Dr. V/2861, Tz. 283;

60. vgl. hierzu auch die Begr. der BReg. zu § 8 WStrGEntw., BT-Dr. V/4092, S.8 und zu § 8 AStrGEntw., BT-Dr.V/4090, S. 13, die dementsprechend auch nicht auf die eigentliche Problematik der faktischen Verbindlichkeit eingeht;

61. so im Ergebnis auch S. Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S. 140 f;

auch nur ein Parlament eine Abänderung vornimmt.⁶² Dies folgt aus der Interdependenz der Rahmenpläne, die insgesamt unstimmig werden, wenn auch nur Teile aus ihnen herausgelöst werden.⁶³ Daneben kann auch ein einzelnes Parlament keine Korrektur an den von den Regierungen gemeinsam beschlossenen Rahmenplänen vornehmen. Damit wird nach einer erneuten Beschlußfassung der Planungsausschüsse eine nochmalige Vorlage an die Parlamente zur Zustimmung erforderlich.⁶⁴ Die daraufhin erfolgte Festlegung einer informativen Beteiligung der Parlamente hatte das Ziel, dieser faktischen Bindungswirkung entgegenzuwirken. Durch diese Stellungnahmen entsteht für die Parlamente keine rechtliche Verpflichtung, sich anschließend bei der Mittelbereitstellung entsprechend zu verhalten, denn ihrer Rechtsnatur nach handelt es sich dabei nur um schlichte Parlamentsbeschlüsse, die weder die Parlamente selbst noch Dritte verpflichten.

Jedoch ergibt sich aus dem Sinngehalt des Art. 91 a GG und dem dadurch implizierten Verfassungsbefehl, daß bei Vorliegen der verfassungsrechtlich normierten Voraussetzungen die Bereitstellung der erforderlichen Haushaltsmittel nicht grundsätzlich verweigert werden darf. Dadurch ist Art. 91 a GG eine Konkretisierung des Gebots des bundesfreundlichen Verhaltens. Dieses konkurriert jedoch mit der Haushaltshoheit der Parlamente als einem Wesensmerkmal der Staatlichkeit der föderativen Glieder und der Selbständigkeit der Parlamente im Sinne der Gewaltenteilung.⁶⁵

62. so W. Patzig, DVBl. 1969, S.893; vgl. hierzu auch G. Kisker, DÖV 1977, S. 689 ff; W. Graf Vitzthum, Parlament und Planung (1978), S.129; R. Wimmer, DVBl. 1970, S. 309; H. Soell, Gemeinschaftsaufgaben nach 91 a, in:ForsthoFF-Festschrift (1972), S. 423; ähnlich auch J. Kölble, DVBl. 1972, S. 709;

63. vgl. R. Wimmer, DVBl. 1970, S. 309;

64. vgl. R. Wimmer, DVBl. 1970, S. 309;

65. vgl. B.Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben (1970), S. 239;

Allerdings kann das Gebot des bundesfreundlichen Verhaltens und der Verfassungsorgantreue niemals die Hoheitsbefugnisse der Parlamente ausschalten und sie an die Planungen der Exekutive binden. Der Grundsatz der Bundestreue und auch der Verfassungsorgantreue kann nicht selbständig begründete, verfassungsrechtlich festgelegte Rechte und Pflichten von Verfassungsorganen derogieren.⁶⁶ Er kann nur die Ausübung dieser Rechte im Sinne einer verfassungsrechtlichen Verpflichtung modifizieren, daß "die Glieder des Bundes sowohl einander als auch dem größeren Ganzen und der Bund den Gliedern die Treue hält und sich verständigt".⁶⁷ Deshalb haben die Parlamente, obwohl sie rechtlich durch die Rahmenpläne nicht gebunden werden, bei der Wahrnehmung des Haushaltsvorbehalts die in Art. 91 a GG normierte Verpflichtung des bundesstaatlichen Zusammenwirkens zu beachten.⁶⁸

Sobald allerdings die Parlamente die Jahresleistungen in die Haushaltspläne eingestellt haben, werden die Rahmenpläne gleichsam in Vollzug gesetzt und sind insoweit verbindlich, als die Mittel zur Verfügung stehen. Eine nachträgliche Kürzung der Mittel ist wiederum nur durch den Haushaltsgesetzgeber selbst möglich, allerdings nur im Rahmen eines Nachtragshaushalts und soweit keine Verpflichtungsermächtigungen erteilt wurden. Dabei sind nachträgliche Kürzungen jedoch nur insoweit möglich und zulässig, als im Vertrauen auf die Rahmenpläne noch keine Ausgaben geleistet worden sind.⁶⁹ Eine weitergehende Bindung für die Parlamente können die Rahmenpläne jedoch nicht begründen.

66. vgl. B.Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben (1970), S. 239;

67. so BVerfGE 1, 131; vgl. zur Bundestreue auch BVerfGE 6, 362; 4, 140;

68. vgl. hierzu auch B.Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben (1970), S. 239;

69. vgl. Franz Klein, in: B.Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 17;

Die durch die grundgesetzliche Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben normierte Form der Mischverwaltung und Mischfinanzierung ist im Hinblick auf die dadurch gegenüber den Parlamenten bewirkte faktische Bindungswirkung noch unter einem anderen Gesichtspunkt zu untersuchen, nämlich dem in Art. 109 Abs. 1 GG festgelegten Grundsatz der Selbständigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund und Länder.

Durch die in Art. 91 a GG normierte Form der Mischfinanzierung werden durch die Rahmenpläne erhebliche Landesmittel faktisch gebunden. Denn die Bereitstellung der erforderlichen Mittel im Bundeshaushalt bedingt die haushaltsmäßige Bewilligung der entsprechenden komplementären Mittel in den Länderhaushalten. Andernfalls führt die Ablehnung und die damit notwendige erneute Beschlußfassung über die Rahmenpläne mit großer Wahrscheinlichkeit zum Verlust der Bundesmittel.⁷⁰ Da jedoch der Bund im Vergleich zu den Ländern über wesentlich größere finanzielle Mittel verfügt, kann dies für die Länderparlamente eine erhebliche faktische Bindungswirkung bedeuten, die eine eigenständige Festlegung von Prioritäten durch die Länder verhindert oder zumindest erschwert.⁷¹

Die Mischfinanzierung wurde durch die Finanzreform 1969 durch die Einfügung des Art. 91 a GG zwar für den Bereich der dort legaldefinierten Gemeinschaftsaufgaben verrechtlich, begrenzt und verfassungsrechtlich legalisiert.⁷² Die erwähnten

70. vgl. hierzu auch Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog, R.Scholz, Kommentar, Art. 109 GG, Rdnr. 16; Th. Maunz, Deutsches Staatsrecht (22.A., 1978), S.326; Lahnstein, WSI-Mitteilungen 78, S.437; a.A. jedoch J.W. Gaddum, WSI-Mitteilungen 78, S. 446, der keine Beeinträchtigung der Länderparlamente sieht;

71. vgl. hierzu auch die Ausführungen im Troeger-Gutachten (1966), Tz. 44 ff;

72. vgl. BVerfGE 39, 110;

Bedenken in Bezug auf die faktische Bindungswirkung bleiben jedoch bestehen, insbesondere weil bereits ein beträchtlicher Teil der Länderhaushalte fest disponiert ist, so daß durch die Finanzierung der Rahmenpläne der frei verfügbare Teil der Finanzmittel noch weiter eingeschränkt wird.⁷³ Deshalb liegt für die Länderparlamente im Rahmen der Mischfinanzierung des Art. 91 a GG faktisch eine ähnliche Situation vor wie bei der Fondsverwaltung mit den Dotationsauflagen, bei denen für die Länder ebenfalls keine rechtliche Verpflichtung bestand, aber die Gefahr, die Bundesmittel zu verlieren, oftmals andere Bedenken überwog.⁷⁴

Allerdings haben die Länder insgesamt eine stärkere Stellung und können über die Voranmeldungen und die frühzeitige Information der Parlamente den Umfang und den Inhalt der späteren Rahmenpläne selbst mitbestimmen. Die festgelegten Beteiligungsquoten ermöglichen es den Ländern weiterhin, sich auf die möglichen finanziellen Belastungen frühzeitig einzustellen. Deshalb spricht Art. 91 a GG auch die Länder als Einheit an und verpflichtet damit die Landesregierungen und die Länderparlamente zu einer dem Land dienenden Kooperation.

73. vgl. hierzu J. Hirsch, Haushaltsplanung, in: Ellwein-Schriftenreihe, Bd. 2, 2. Teil (1968), S. 120 ff; M. Abelein, ZRP (1969), S. 242 ff;

74. vgl. zur Fondsverwaltung beispielsweise Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 109 GG, Rdnr. 13; A. Köttgen, Fondsverwaltung in der Bundesrepublik (1964);

IV. Die Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung der parlamentarischen Beteiligung an regierungsseitigen Planungen

1. Zur Frage der gesetzlichen Absicherung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte

Eine gesetzliche Regelung der Mitwirkungsrechte der Parlamente im Hinblick auf die besonderen Bedingungen der langfristigen, gesamtstaatlich orientierten Planungen finden sich bislang nur im Haushaltsgrundsätzegesetz und in den Haushaltsordnungen der Länder. Nach den Bestimmungen der §§ 50 Abs. 3 und 5 HGrG, die für Bund und Länder gleichermaßen gelten, sind der mittelfristige Finanzplan und die mit der Finanzplanung abgestimmten mehrjährigen Investitionsprogramme, zu denen auch die Rahmenpläne zählen, den Parlamenten von Bund und Ländern vorzulegen. Dabei sind nach § 50 Abs. 4 HGrG die vorgesehenen Investitionsschwerpunkte in der Finanzplanung besonders auszuweisen und auch zu begründen und zu erläutern. Nach den Bestimmungen der Haushaltsordnungen der Länder sind die Landesregierungen verpflichtet, die Parlamente über die beabsichtigten Voranmeldungen zu den Rahmenplänen und über die sich anlässlich der Verhandlungen der Planungsausschüsse daraus ergebenden wesentlichen Abweichungen zu informieren. Der Regelungsgehalt des § 50 HGrG und der der Bestimmungen der Länderhaushaltsordnungen bezieht sich jedoch nur auf den Bereich der Haushaltsgesetzgebung und hat die Aufgabe, den Parlamenten durch eine möglichst frühzeitige Beteiligung am Planaufstellungsverfahren eine wirksame Wahrnehmung des materiellen Budgetrechts zu ermöglichen.

Die wirksame Ausübung des materiellen Budgetrechts erlaubt es den Parlamenten weiterhin, ihren nach dem Grundgesetz

bestehenden Kontrollaufgaben gegenüber der Exekutive auch in diesem Bereich der nichtgesetzesakzessorischen Verwaltung gerecht zu werden. Jedoch sollte, wie bereits erwähnt, die Beteiligung der Parlamente an der Rahmenplanung nicht nur im Hinblick auf die Wahrung des Budgetrechts und der parlamentarischen Kontrollfunktionen gegenüber der Exekutive erfolgen. Daneben sollte durch eine gesetzlich normierte Beteiligung am Planungsverfahren auch der Funktionsverlust, den hauptsächlich die Landtage durch die sich ständig ausdehnende Bundesgesetzgebung im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeiten erlitten haben, ausgeglichen werden. Weiterhin würde die verfassungspolitische Überlegung, wonach die gesamtstaatlichen Planungen wegen ihrer Bedeutung für das Gemeinwesen den Regierungen und Parlamenten zustehen, ebenfalls eine Beteiligung der Parlamente am Planungsverfahren erfordern.

Die verfassungsrechtliche Regelung des Art. 91 a GG richtet sich mit der Wendung "Bund und Länder" an die jeweilige politische Einheit, zu der neben den Regierungen auch die Parlamente zu zählen sind. Damit soll ausgedrückt werden, daß die Rahmenplanung von einer möglichst breiten demokratischen Basis aller Entscheidungsträger der jeweiligen politischen Einheit getragen werden soll. Dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe entspricht es, wenn die Ausführungsgesetze die Erstellung der Rahmenpläne durch ein aus Regierungsvertretern bestehendes Gremium vorsehen. Jedoch hätten die Ausführungsgesetze dem Mitwirkungsrecht der Parlamente in der Weise Rechnung tragen müssen, daß durch eine gesetzliche Regelung sichergestellt worden wäre, daß die Parlamente über die Arbeit der Planungsausschüsse informiert werden. Dabei hätten die Planungsausschüsse durch eine entsprechende gesetzliche Regelung verpflichtet werden müssen, die Anregungen und Vorschläge der Parlamente in sachlicher Hinsicht zu überprüfen und gegebenenfalls auch zu berücksichtigen.

2. Die Vor- und Nachteile der gesetzlich geregelten Beteiligung der Parlamente an regierungsseitigen Planungen

Die Vor- und Nachteile der Rechtsform des Gesetzes im Hinblick auf die Planung und den Plan sind im wesentlichen auf das verfassungsrechtlich normierte Gesetzgebungsverfahren zurückzuführen. Sie sind deshalb mehr formell-rechtlicher als materiell-rechtlicher Natur.

Beim Gesetzgebungsverfahren ist insbesondere die enge Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament hervorzuheben.¹ Dadurch werden die zentralen gesamtstaatlichen Planungen, zu denen auch die Rahmenpläne zählen, als Akte der gesamten Staatsleitung legitimiert.² Dadurch wird weiterhin der bereits geschilderten verfassungspolitischen Forderung Rechnung getragen, wonach die Regierungstätigkeit im materiellen Sinn³ nicht ausschließlich den Regierungen als den Spitzenorganen der Exekutive zusteht⁴, sondern der Exekutive und Legislative zur ge-

-
1. vgl. hierzu R. Voigt, Rechtsformen (1979), S. 49 ff;
 2. vgl. auch R. Herzog, VVDStRL 24 (1966), S. 204 ff; F. Rietdorf, DÖV 1972, S. 517; K.H.Friauf/B.Stephan, Gutachten (1969), S. 616; E.-W.Böckenförde, Der Staat 1972, S. 444; D. Grimm, ZfParl 1969/70, S. 454; W. Kewenig, DÖV 1973, S. 29; W. Schick, JZ 1974, S. 471; F. Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 74 f; B. Dobiey, Die politische Planung (1975), S. 50;
 3. vgl. K.H.Friauf/B.Stephan, Gutachten (1969), S. 616 f; K. Stern, Rationale Infrastrukturpolitik und Regierungs- und Verwaltungsorganisation, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 58 (1971), S. 76;
 4. vgl. G. Kassimatis, Der Bereich der Regierung (1967), S. 54 f; K.H. Friauf, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung I (1968), S. 282;

samen Hand.⁵ Damit würde auch dem im Zusammenhang mit der Rahmenplanung diskutierten Verlangen nach einer stärkeren Beteiligung der Parlamente Rechnung getragen werden.⁶ Jedoch ist bei der gesetzesförmigen Ausgestaltung der Planung zwischen den einzelnen Planungsstufen zu unterscheiden, die sich in die Planungsinitiative, die Festlegung des Verfahrens der Planung und der Planungsgrundsätze, in den eigentlichen Plan und schließlich in die Planrealisierung und den Planvollzug aufteilen. Bei den Überlegungen zu einer gesetzlichen Ausgestaltung ist deshalb zu beachten, auf welcher Stufe die Beteiligung der Parlamente unter Berücksichtigung der Praktikabilität der Planung die größtmögliche Wirkung erreichen würde.

Die Vorteile des Plangesetzes liegen im wesentlichen darin begründet, daß die Parlamente im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren verfassungsrechtlich abgesicherte und in den Geschäftsordnungen der Parlamente festgelegte Mitwirkungsrechte haben.⁷ Dabei wäre über die Beteiligung des Bundesrats eine Mitwirkung der Länder möglich.⁸ Allerdings sind gegen die Mitwirkung des Bundesrats dieselben Bedenken

5. vgl. hierzu beispielsweise E.Friesenhahn, VVDStRL 16 (1958), S. 37; K. Stern, Rationale Infrastrukturpolitik und Regierungs- und Verwaltungsorganisation, in: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F. Bd.58 (1971), S. 77; W.Leisner, DÖV 1969, S.410; ders., JZ 1968, S.728; P. Badura, "Regierung", in: Evangelisches Staatslexikon (2.A., 1975), Spalte 2167 f;

6. vgl. F.Rietdorf, Referat (1974), S. 34; K.Lange, Verkehr und öffentliches Recht (1974), S. 274;

7. vgl. hierzu insbesondere F.Rietdorf, Referat (1974), S.34 f, der betont, daß eine gesetzliche Planung die Beteiligungsproblematik gegenstandslos werden läßt; neue Kooperationsformen wären danach nur dann notwendig, wenn das Gesetz nicht die angemessene Rechtsform wäre;

8. Allerdings bedürfen auch bestimmte Rechtsverordnungen (vgl. Art. 80 Abs. 2; 119 Satz 1 GG) und Verwaltungsvorschriften (vgl. Art. 84 Abs. 2; 85 Abs. 2 Satz 1 und 108 Abs. 7 GG) der Zustimmung des Bundesrats.

zu erheben, die bereits gegen die Vorschläge der Troeger-Kommission bei der Ausarbeitung des Art. 85 a KE⁹ und des diesem nachfolgenden Art. 91 a GG in der Fassung des Ersten Finanzreformprogramms der Bundesregierung vorgebracht wurden.¹⁰ Der Bundesrat ist ein mit Mehrheit entscheidendes Bundesorgan, in dem die Länder unterschiedlich stark repräsentiert sind. Dies würde bei interföderativen Planungen wie der Rahmenplanung zu einem Beteiligungsdefizit der Länder führen. Daneben setzt sich der Bundesrat nur aus Vertretern der Exekutive zusammen.

Ein weiterer Vorteil des Planungsgesetzes ist in der intensiven öffentlichen Diskussion zu sehen, da über das Parlament auch die Opposition in das Planungsvorhaben eingeschaltet werden müßte. Dies hat zur Folge, daß sich die Planungsüberlegungen nicht nur innerhalb des Planungsträgers vollziehen, sondern auch einer breiten Allgemeinheit zugänglich sind.¹¹ Dadurch wird zwar keine unmittelbare Teilhabe der im weitesten Sinne vom Plan Betroffenen erreicht,¹² jedoch über das Parlament eine mittelbare

-
9. vgl. Troeger-Gutachten (1966), Tz. 139, 158 zu Art. 85 a Abs. 2 Satz 2 KE;
 10. vgl. Art. 91 a Abs.1 i.d.F. des Ersten Finanzreformprogramms der BReg. vom 19.07.1967, abgedruckt im Finanzbericht 1968, S.212 und die Ausführungen dazu von A.Goppel, in: Die Welt Nr. 213 vom 13.09.1967;
 11. darauf weist R.Herzog, Gutachten (1971), S. 50 hin;
 12. vgl. allgemein zu Fragen der Partizipation beispielsweise U.Battis, Partizipation im Städtebaurecht (1976), S. 21 ff; R.Walter/W.Schmitt-Glaeser, VVDStRL 31 (1973), S. 147 ff, 179 ff; F.Ossenbühl, Gutachten (1974), S.119 ff; R.Stich, Die Mitwirkung des Bürgers und der Öffentlichkeit an der Rahmenplanung, in: Speyer-Schriftenreihe, Bd. 50 (1972), S. 355 ff; W. Blümel, "Demokratisierung der Planung" oder rechtsstaatliche Planung, in: Forsthoff-Festschrift (1972), S. 19 ff; P. Dagtoglou, DVBl. 1972, S. 712 ff; W. Brohm, Die Verwaltung 1976, S. 422 f; R. Mayntz, Funktionen der Beteiligung bei öffentlicher Planung, in: Speyer-Schriftenreihe, Bd. 50 (1972), S. 341 ff; P. Dienel, Die Verwaltung 1971, S. 154 ff;

repräsentative Beteiligung,¹³ wodurch die Planung eine größere Transparenz erlangt.

Ein weiterer Vorteil des Planungsgesetzes wäre die nach Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG obligatorische Verkündung, die eine weitgehende Publizität zur Folge hätte. Auf Länderebene wäre eine möglicherweise notwendige Veröffentlichung durch die gleichlautenden Bestimmungen in den einzelnen Länderverfassungen sichergestellt. Die Publizität wird allerdings teilweise wieder dadurch eingeschränkt, daß bei Plangesetzen, wie beispielsweise den Haushaltsplänen, wegen des erheblichen Umfangs nur eine teilweise Verkündung erfolgt und die einzelnen Anlagen zu den Plangesetzen nicht in den Veröffentlichungen enthalten sind.¹⁴ Jedoch kann nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts die Plangesetzgebung der Öffentlichkeit nicht gänzlich entzogen werden. Eine Teilveröffentlichung ist demnach nur in wenigen Fällen wegen des Umfangs gerechtfertigt und die nichtveröffentlichten Anlagen müssen überdies interessierten Kreisen ohne allzu große Schwierigkeiten und Hindernisse zugänglich sein.¹⁵

-
13. vgl. hierzu R. Walter/W.Schmitt-Glaeser, VVDStRL 31 (1973), S. 212; F. Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 124; U. Scheuner, Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie, in: Huber-Festschrift (1961), S. 225;
 14. Vom Bundeshaushaltsplan wird nur der Gesamtplan veröffentlicht, nicht hingegen die Einzelpläne. vgl. hierzu auch H. Quaritsch, Das parlamentslose Parlamentsgesetz (2.A., 1961), S. 25 ff;
 15. vgl. zu diesen Teilpublikationen aus Gründen der Praktikabilität die Rechtsprechung des BVerfG in BVerfGE 20, 93; zustimmend E.A. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, § 1, Anm. 4; kritisch aber P. Häberle, JuS 1967, S. 65; F. Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 97 ff; V. Götz, Recht der Wirtschaftssubventionen (1966), S. 300; K. Obermayer, Allgemeines Verwaltungsrecht, in: J. Mang/Th. Maunz/Franz Mayer/K. Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern (4.A., 1975), S. 235; M. Draht, Der Verfassungsrang der Bestimmungen über die Gesetzblätter, in: Jellinek-Gedenkschrift (1955), S. 237;

Die negativen Merkmale des Plangesetzes sind ebenfalls hauptsächlich durch die formellen Komponenten des Gesetzgebungsverfahrens bedingt. Dazu zählen im wesentlichen die geringe Flexibilität des Gesetzes, die in dem streng formalisierten Verfahren begründet liegt, und die gerade für die Planung, die eine ständige Anpassung und Fortschreibung erfordert, Schwierigkeiten aufwirft.

Weiterhin ist die Planung auf Vollzug angelegt, wohingegen der überkommene Gesetzesbegriff das Gesetz nicht als Maßnahme des Augenblicks versteht, sondern als dauerhafte Regelung einer Materie.¹⁶ Dem wäre die bei der Planung und dem Planvollzug erforderliche ständige Rückkoppelung und dadurch bedingte dynamische Anpassung wesensfremd. Daraus ergäbe sich ein potentieller Konflikt zwischen der Starrheit des Gesetzes und dem Erfordernis der Elastizität staatlicher Pläne.¹⁷

Jedoch hat auch der Gesetzesbegriff einen strukturellen Wandel durchlebt und entwickelte sich von einer auf Dauer angelegten Kodifizierung einer Materie zu einer Regelung, die ständigen Änderungen, Anpassungen und Novellierungen unterliegt. Diese Wandlung des Gesetzesbegriffs wurde wesentlich durch die schnelle und fortlaufende Entwicklung vieler Lebensbereiche, die einer gesetzlichen Regelung

16. vgl. dazu R. Herzog, Allgemeine Staatslehre (1971), S. 326;

17. so J. Seeger, Gutachten (1973), S. 75, der das Gesetz als nicht der Planung gemäße Rechtsform bezeichnet; ähnlich auch R. Mayntz-Trier, Politische Planung und demokratische Beteiligung (1971), S. 53; J.H.Kaiser, Exposé, in: Planung I (1965), S. 32; M. Schröder, Planung auf staatlicher Ebene (1974), S. 22 f; H. Liesegang, DVBl. 1972, S. 848;

unterliegen, gefördert.¹⁸ Aus diesen Gründen ist das Gesetz nicht a priori als Instrument der Planung ungeeignet.¹⁹ Es bedarf vielmehr der Ergänzung durch mannigfache Rechtsinstitute, um die für die Planung erforderliche Flexibilität zu erreichen.²⁰

Eine Möglichkeit wäre die Ausgliederung bestimmter Sachbereiche aus dem Planungsgesetz und deren Regelung durch Rechtsverordnungen, für deren Erlaß das Gesetz Ermächtigungen bereitstellen müßte.²¹ Durch die Festlegung des Ermächtigungsumfangs nach Inhalt, Zweck und Ausmaß könnten zugleich die Rechtsverordnungen in die gewünschte Richtung gelenkt werden.

Wenn die Rechtsverordnungen aber lediglich auf die Anpassung und Fortschreibung des Plangesetzes beschränkt bleiben, würde es sich um verfassungsrechtlich problematische gesetzesändernde oder -ergänzende Rechts-

18. vgl. F. Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 97;
W. Krawietz, DÖV 1969, S. 130; K.H. Friauf/
B. Stephan, Gutachten (1969), S. 657;
R. Herzog, Gutachten (1971), S. 113;
U. Scheuner, Politische Koordination in der
Demokratie, in: Leibholz-Festschrift (1966),
S. 901;

19. ebenso F. Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 97;
R. Herzog, Gutachten (1971), S. 112 f;

20. Das besagt allerdings nicht, daß das Gesetz alle
Probleme der Planung zu lösen vermag.

21. vgl. auch R. Voigt, Rechtsformen (1979), S. 49;
R. Herzog, Gutachten (1971), S. 154 f sieht diese
Möglichkeit allerdings eher skeptisch;

verordnungen handeln.²² Auf diesem Weg kann deshalb die erforderliche Flexibilität nicht erreicht werden.²³

Eine weitere Möglichkeit zur Erlangung der erforderlichen Flexibilität wäre die Aufnahme von Ermessensbestimmungen und unbestimmten Rechtsbegriffen in das Plangesetz. Die Ermessensvorschriften könnten jedoch regelmäßig nur gewisse vorbestimmte Handlungsalternativen eröffnen,²⁴ so daß durch sie der notwendige Spielraum nicht gewährleistet werden kann.²⁵

-
22. Friedrich Klein, Verordnungsermächtigungen nach deutschem Verfassungsrecht (Vorbericht), in: Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat (1952), S. 41 f, 61 ff;
verfassungsrechtliche Vorbehalte finden sich auch bei K. Bettermann, JR 1952, S. 66; H. Spanner, BayVBl. 1962, S. 227; D. Jesch, JZ 1963, S. 245; H.-H. Rupp, DÖV 1963, S. 678 f; H. Quaritsch, Das parlamentslose Parlamentsgesetz (2.A., 1961), S. 9; Ch. Starck, Der Gesetzesbegriff des Grundgesetzes (1970), S. 40 f; BVerfGE 4, 47 ff; BayVGBl. 1956, S. 285;
nach a.A. soll es aber zulässig sein, wenn die Rechtsverordnungen nur den Kernbereich des Gesetzes nicht antasten und sich im übrigen im Rahmen der Festlegungen von Inhalt, Zweck und Ausmaß halten, so F. Schack, DÖV 1962, S. 656; ders., JZ 1964, S. 253 f; H.-R. Lange, JR 1968, S. 10 f; Ch. Peter, AÖR 1967, S. 371 ff;
23. aus diesem Grunde sind auch die Überlegungen der Enquête-Kommission Verfassungsreform, Schlußbericht, BT-Dr. 7/5924, S. 89 ff und W. Henke, JZ 1975, S. 452 kritisch zu sehen;
24. vgl. H.-U. Erichsen/W. Martens, in: H.-U. Erichsen/W. Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht (3.A., 1978), S. 119;
25. vgl. hierzu M. Schröder, Planung auf staatlicher Ebene (1974), S. 85; wobei hiermit allerdings das "echte" Verwaltungsermessen gemeint ist, und nicht das aufgrund der planerischen Gestaltungsfreiheit gegebene "Planungsermessen";
zum Planungsermessen vgl. W. Hoppe, Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen (1971), S. 53 ff, 56 ff; M. Schröder, DÖV 1975, S. 308 ff; P. Badura, Das Planungsermessen und die rechtsstaatliche Funktion des Allgemeinen Verwaltungsrechts, in: Bayerischer Verfassungsgerichtshof-Festschrift (1972), S. 160 ff;
E. Schmidt-Assmann, VVDStRL 34 (1976), S. 251 f; BVerwG, in: DVBl. 1970, S. 414 f; 1977, S. 824; 1978, S. 846 ff;

Demgegenüber bieten die unbestimmten Rechtsbegriffe²⁶ eine größere Anpassungsmöglichkeit.²⁷ Allerdings darf dabei nicht übersehen werden, daß das rechtsstaatliche Bestimmtheitserfordernis hierbei enge Grenzen setzt, so daß auch die unbestimmten Rechtsbegriffe keine Freiräume zu schaffen vermögen.²⁸ Jedoch schränkt der Bestimmtheitsgrundsatz die Ausgestaltung des Plangesetzes nicht so sehr ein, daß eine flexible Bestimmung der Planungsziele und damit auch eine langfristige Planung nicht mehr möglich wäre. Das Planungsgesetz wäre aufgrund seiner Zeitbezogenheit und Zweckgerichtetheit als Maßnahmegesetz zu bezeichnen. Durch diese zwei Komponenten, die jedem Plan immanent sind, unterscheidet es sich von den überkommenen Gesetzen. Die Zeitbezogenheit folgt aus der beschränkten zeitlichen Geltung des Plans, innerhalb der die angestrebten Ziele erreicht sein sollen und der erstrebte Ordnungszustand geschaffen sein soll.²⁹ Dieser Umstand begründet es auch, daß die Plangesetze auf Vollzug angelegt sind. Die Zweckgerichtetheit folgt aus dem engen Bezug von Anlaß, Ziel und Mittel der Planung. Es sollen durch ziel-

26. vgl.hierzu auch R.Scholz, VVDStRL 34 (1976), S. 164 ff;

27. Sie ermöglichen eine "richtlinienartige Planbildung", mit der die Unabwägbarkeiten künftiger Entwicklungen besser erfaßt werden können, vgl. auch E.Schmidt-Assmann, VVDStRL 34 (1976), S. 254 ff.

28. vgl. zum Bestimmtheitserfordernis BVerfGE 8, 71; 8, 325 f; 9, 147 ff; BVerfG, DÖV 1977, S. 723;

29. vgl. zur Zeitbezogenheit der Planung J.H. Kaiser, Exposé, in: Planung I (1965), S. 31 f; U. Scheuner, Verfassungsrechtliche Probleme einer zentralen staatlichen Planung, in: J.H. Kaiser, Planung I (1965), S.75, 78 f; ders., DÖV 1965, S. 542; E. Forsthoff, VVDStRL 18 (1960), S. 177 ff; H. Peters, VVDStRL 18 (1960), S. 182 f; H. Ipsen, Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, in: J.H. Kaiser, Planung II (1966), S. 79 ff; W. Blümel, "Demokratisierung der Planung" oder rechtsstaatliche Planung, in: Forsthoff-Festschrift (1972), S. 133 ff;

gerichtete Aktionen bestimmte Ordnungszustände erreicht werden. Dagegen wird keine dauerhafte Ordnung eines Lebensbereiches erstrebt.³⁰ Diese Komponenten der Zeitbezogenheit und Zweckgerichtetheit sind für jedes Maßnahmegesetz kennzeichnend.³¹

Diese Feststellungen stehen jedoch der Einordnung und Anerkennung der Planung als Maßnahmegesetz nicht entgegen.³² Denn nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts ist das Maßnahmegesetz kein eigenständiger Gesetzestypus und deshalb auch verfassungsrechtlich irrelevant.³³ In dieser Integration zeigt sich das Bemühen, Gesetze mit Maßnahmecharakter in die Gesetzessystematik einzuordnen. Die Charakterisierung als Maßnahmegesetz hat demzufolge lediglich einen dogmatischen Erkenntniswert über den besonders strukturierten Inhalt des Gesetzes. Die Maßnahmegesetze unterliegen folglich

-
30. vgl. zu dem diese Frage berührenden Problemkreis, ob darin eine mißbräuchliche Verwendung staatlicher Handlungsformen liegen kann Ch. Pestalozza, Formenmißbrauch des Staates (1973), S. 20 f;
31. vgl. dazu O. Haussleiter, DÖV 1956, S. 143 f; Ch.-F. Menger, VVDStRL 15 (1957), S. 21 f; U. Scheuner, VVDStRL 15 (1957), S. 69 f; ders., DÖV 1960, S. 602; W. Hoppe, DÖV 1965, S. 547 f; K.M.Meessen, DÖV 1970, S. 315; K. Ballerstedt, Über wirtschaftliche Maßnahmegesetze, in: Schmidt-Rimpler-Festschrift (1957), S. 373 ff; G. Roellecke, Der Begriff des positiven Gesetzes und das Grundgesetz (1969), S. 213 ff; H.Schneider, Über Einzelfallgesetze, in: C. Schmitt-Festschrift (1959), S. 161 f;
32. a.A. R.Herzog, Allgemeine Staatslehre (1971), S.328 f, der explizit neben das Norm- und Maßnahmegesetz das Planungsgesetz als dritten Gesetzestyp stellen möchte; P. Häberle, VVDStRL 30 (1972), S.49 f sieht den Unterschied des Plangesetzes zum Maßnahmegesetz darin, daß es sich nicht im einmaligen Vollzug erschöpfen soll;
33. vgl. BVerfGE 10, 108; 25, 396; 36, 400; 15, 146 f; W. Henke, JZ 1969, S. 145; K.M.Meessen, DÖV 1970, S. 315 f; Ch.Starck, Der Gesetzesbegriff des Grundgesetzes (1970), S. 246; K. Doehring, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland (1976), S. 166 f;

den gleichen Rechtsregeln wie alle anderen Gesetze auch. Einer gesetzlichen Ausgestaltung des Plans stünden deshalb auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen.

Allerdings hat die Gesetzesform auf den der eigentlichen Planung vor- und nachgelagerten Stufen eine größere Bedeutung. Dies liegt in den ausgeführten inhaltlichen Besonderheiten der Planung begründet, die es trotz der rechtlich gegebenen Möglichkeiten nicht geboten erscheinen lassen, Pläne in Gesetzesform zu verabschieden.

Als Planvollzugsgesetze realisieren sie die in den Plänen festgelegten Programme unter Berücksichtigung der rechtsstaatlichen Erfordernisse des Vorbehalts des Gesetzes und der hinreichenden Bestimmtheit, da sich die Vollzugsgesetze weitgehend auf die durch die Planung gewonnenen gesicherten Erkenntnisse stützen können.

Ebenso bietet sich die Gesetzesform für Planungsgrundsatzgesetze wie beispielsweise die Ausführungsgesetze zur Rahmenplanung an. Dadurch können die Planungsziele, das Planungsverfahren und sonstige wesentliche Modalitäten festgelegt werden. Der Plan selbst kann dann in der seinem Regelungsgehalt und seiner Verbindlichkeit entsprechenden Form ergehen. Die Planungsgrundsatzgesetze können auch eventuell erforderliche Ermächtigungen oder Befugnisnormen zum Erlass von Verwaltungsakten enthalten.

Bei dieser Ausformung ist auch eine verfahrensrechtlich gesicherte Mitwirkung der Parlamente gewährleistet. Bei interföderativen Planungen können zudem die Länder über den Bundesrat auf die grundsätzliche Ausgestaltung der Pläne Einfluß nehmen. Durch die Beteiligung der Parlamente an den Planungsgrundsatzgesetzen ist auch die Publizität und die Partizipation der Opposition im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens gewährleistet.

Andererseits bietet die Ausgestaltung durch ein Planungsgrundsatzgesetz die Möglichkeit, den Plan selbst flexibel anzupassen und fortzuschreiben, ohne die grundsätzlichen Entscheidungen einem ständigen Wandel auszusetzen.

Durch die Ausgestaltung des Plans in einer dem Gesetz nachgeordneten Rechtsform würden auch Kompetenzkonflikte zwischen einem Planungsgrundsatzgesetz und einem darauf aufbauenden Plan in Gesetzesform vermieden werden.³⁴

Denn andernfalls könnte das Plangesetz nach dem lex-posterior-Grundsatz stets das Planungsgrundsatzgesetz abändern und so die notwendige Kontinuität zerstören.³⁵

Deshalb bieten sich für alle Planungen, die nicht notwendigerweise, wie zum Beispiel die Haushaltsgesetze, in Gesetzesform erlassen werden müssen, die Regelung in einem Planungsgrundsatzgesetz und in einem darauf aufbauenden Plan in einer dem Gesetz nachgeordneten Rechtsform an.

34. vgl. hierzu auch allgemein H. Hensel, Die Rangordnung der Rechtsquellen, insbesondere das Verhältnis von Reichs- und Landesgesetzgebung, in G. Anschütz/R. Thoma, Handbuch des deutschen Staatsrechts II (1932), S. 313 f;
vgl. weiterhin die Ausführungen von H. Quaritsch, Das parlamentlose Parlamentsgesetz (2.A., 1961), S. 11 in Bezug auf den "Wertkonflikt der horizontalen Ordnungsreihe" anhand des "parlamentlosen Parlamentsgesetzes";

35. vgl. H. Nawiasky, Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe (2.A., 1948), S. 43 ff;

F. Der Rahmenplan

I. Der Inhalt des Rahmenplans

1. Der Begriff der gemeinsamen Rahmenplanung

Nach Art. 91 a Abs. 3 Satz 1 GG haben die Ausführungsgesetze Bestimmungen über das Verfahren und die Einrichtung einer gemeinsamen Rahmenplanung zu enthalten. Die gemeinsame Rahmenplanung wird damit als ein Wesenselement des Zusammenwirkens von Bund und Ländern gekennzeichnet.¹ Die gemeinsame Tätigkeit wird durch Art. 91 a Abs. 3 Satz 1 GG inhaltlich auf die Rahmenplanung beschränkt. Mit dem Begriffselement "Planung" ist die Regierungsplanung, auch politische oder zentrale staatliche Planung genannt, gemeint.² Die politische Planung betrifft die Lenkung des Staates schlechthin und hat die Entwicklung von Kräften im Staat durch das Aufzeigen der künftig zu verfolgenden allgemeinen Linie des Regierens zum Ziel.³ Jedoch ist eine langfristige politische Planung nur

-
1. vgl. Begr. der BReg. zum FinRefG Entw., BT-Dr.V/2861, Tz. 271; W. Patzig, DVB1 1969, S. 892; H. Ruhe, DStZ 1969, S. 373; Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 48; Franz Klein, in: B. Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 13;
 2. vgl. Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 49;
 3. vgl. zum Begriff des Politischen der gesamtstaatlichen Planung U. Scheuner, Das Wesen des Staates und der Begriff des Politischen, in: Smend-Festgabe (1962), S. 259; E. Krippendorf, ZfPol NF 9 (1962), S. 8; H. Ehmke, Staat und Gesellschaft, in: Smend-Festgabe (1962), S. 44; Th. Ellwein, Politische Verhaltenslehre (1964), S. 89; allerdings läßt sich mit dem Begriff des "Politischen" kein Abgrenzungsmerkmal gewinnen, da sich das "Politische" nicht für eine Inhaltsbestimmung von Tätigkeiten verwenden läßt und der Regierung auch Aufgaben zufallen, die nicht als politisch bezeichnet werden können, so Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 62 GG, Rdnr. 8 ff;

sehr schwer zu realisieren, da sich die politische Gesamtsituation ständig verändert und außerdem in zunehmenden Maße nicht vorhersehbare, durch das Ausland begründete Ereignisse zu berücksichtigen sind.⁴ Die inhaltliche Ausgestaltung der Regierungsplanungen bewegt sich dabei innerhalb des politischen Ermessens der Regierungen.⁵ Das immanent Politische⁶ der

-
4. Daran scheiterte auch die im Jahre 1969 im Bundeskanzleramt errichtete Planungsabteilung; eine langfristige politische Planung erwies sich als nicht realisierbar, vgl. hierzu Th.Maunz, in: Th. Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 62 GG, Rdnr. 42; vgl. auch die inzwischen aufgegebenen Vorschläge der Enquête-Kommission, Zwischenbericht vom 21.09.1972, BT-Dr. VI/3829, S. 45 ff, durch die Einfügung eines Art. X in die Verfassung eine ressortübergreifende gesamtstaatliche Rahmenplanung zu schaffen; Art. X enthielt folgendes Modell:
- Abs. 1: Bund und Länder erarbeiten zunächst gemeinsame Grundannahmen und erstellen auf dieser Grundlage im Rahmen ihrer Zuständigkeit je eine integrierte Aufgabenplanung.
- Abs. 2: Diese integrierten Aufgabenplanungen des Bundes und der Länder werden dann in gewissen, für die Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland bedeutsamen, durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates bezeichneten Sachbereichen zu einer gemeinsamen Rahmenplanung zusammengefaßt.
- Abs. 3: In ihr sind die allgemeinen Ziele und die Rangfolge ihrer Verwirklichung auf der Grundlage der verfügbaren finanziellen, personellen und sächlichen Mittel zu bezeichnen.
- Abs. 4: Der gemeinsame Rahmenplan wird von einem Planungsausschuß des Bundes und der Länder als Empfehlung erarbeitet, wobei den Länderparlamenten Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird. Die Empfehlung des Planungsausschusses kommt zustande, wenn der Bund und die Mehrheit der Länder zustimmen.
- Abs. 5: Den verbindlichen Beschluß über den gemeinsamen Rahmenplan trifft der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates, der mit 2/3 Mehrheit zu entscheiden hat.
- Abs. 6: Sie ist verbindliche Richtlinie für die weiteren Aufgabenplanungen des Bundes und der Länder sowie für deren Verwirklichung im Rahmen ihrer Zuständigkeiten.
5. So Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 62 GG, Rdnr. 45;
6. vgl. hierzu U.Scheuner, Das Wesen des Staates und der Begriff des Politischen, in: Smend-Festgabe (1962), S. 259;

gesamtstaatlichen Planungen ergibt sich daraus, daß sie stets die Gestaltung des Gemeinwesens unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Vorstellungen zum Gegenstand haben. Dabei ist es Aufgabe der gesamtstaatlichen strukturellen Planung, die Prioritäten für die Verwirklichung der politischen Zielvorstellungen festzulegen und eine Koordinierungshilfe zu geben.⁷ Dies bedingt, daß die politische Planung ein niemals abgeschlossener Vorgang sein kann. Sie ist ein sich in ständiger Fortentwicklung befindlicher, in die Zukunft offener Erkenntnisprozeß, wobei die bei der Plandurchführung gewonnenen Erfahrungswerte ständig im Wege der Rückkopplung⁸ in die Planung einfließen.

Die verfassungsrechtliche Beschränkung der gemeinsamen Bund-Länder-Planung auf die Rahmenplanung schließt inhaltlich eine Detail- oder Vollplanung aus.⁹ Die Detailplanung, die sich an die Rahmenplanung anschließt, bleibt Sache der Länder.¹⁰

7. Dies gibt den Planungsausschüssen die Möglichkeit, an der politischen Gestaltung des Gemeinwesens teilzuhaben, vgl. hierzu B.Tiemann, DÖV 1970, S. 164; W.Patzig, DVBl. 1969, S. 892; H.Ruhe, DStZ 1969, S. 374; weiterhin die Begr. der BReg zu § 7 Abs. 1 HBFGentw., BT-Dr. V/4091, S. 11; diese Aussage gilt allgemein für alle autonom beschließenden Planungsgremien auf gesamtstaatlicher Ebene.

8. vgl. zu den Besonderheiten der Planung und zur Rückkopplung J. Kölble, Diskussionsbeitrag, in: Speyer-Schriftenreihe, Bd. 47 (1971), S. 109; St. Leibfried/M.Quilisch, Planung im Sozialstaat, in: atomzeitler 1967, S. 558; Th. Wellwein, Politik und Planung (1968), S. 36 f;

9. vgl. die Begr. der BReg. zum FinRefGEntw., BT-Dr. V/2861, Tz. 272; W.Patzig, DVBl. 1969, S. 892; H. Ruhe, DStZ 1969, S. 373; B. Tiemann, DÖV 1970, S. 163; R. Goroncy, DVBl. 1970, S. 313;

10. so Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr.52; H.Liesegang, in: I.v.Münch, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr.25; Franz Klein, in: B.Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art.91 a GG, Rdnr.15 ("für die Durchführung der Pläne bleibt es bei der Zuständigkeitsregelung de Art.30, 83 GG"); auch G.Kisker, Kooperation im Bundesstaat (1971), S. 286;

Deshalb muß den Ländern für die Erstellung der Detailplanung ein Bereich von substantiellem Gewicht verbleiben¹¹, wobei die Rechtslage hier ähnlich ist wie bei der Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG¹². Die Beschränkung der gemeinsamen Planung auf die Rahmenplanung dient der Absicherung der bundesstaatlichen Rechte der Länder im planenden Staat.¹³

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur inhaltlichen Abgrenzung der Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG, die sinngemäß auf das Verhältnis von Rahmen- und Detailplanung anwendbar ist¹⁴, müssen die Rahmenvorschriften nicht nur einer näheren Ausgestaltung fähig sein, sondern sie müssen auch einer Ausgestaltung seitens der Länder durch sachliche Entscheidungen von substantiellem Gewicht bedürftig sein.¹⁵

-
11. vgl. Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 52; H.Liesegang, in: I.v.Münch, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 25; S. Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S. 75;
 12. nach BVerfGE 4, 115 müssen die Rahmenvorschriften des Bundes der Ausfüllung durch die Länder fähig und bedürftig sein; vgl. zu den Grundsätzen der Rahmengesetzgebung auch K. Hesse, Grundzüge (10. A., 1977), S.98; Th.Maunz, Deutsches Staatsrecht (22. A., 1978), S.243 f;
 13. so auch S. Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S.75; a.A. wohl R. Goroncy, DVBl. 1970, S. 313, der in diesem Merkmal den spezifisch politischen Bereich staatlichen Handelns sieht; vgl. aber zur Ungeeignetheit des "Politischen" als Abgrenzungskriterium der Regierungshandeln, Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 62 GG, Rdnr. 8;
 14. so H.v.Mangoldt/Friedrich Klein, Das Bonner Grundgesetz, Kommentar (2. A., 1974), Art. 91 a GG, Anm. VI 3 a;
 15. so die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 4, 115) bezüglich der Rahmengesetzgebung des Bundes;

Für die Rahmenplanung bedeutet das, daß sie im wesentlichen auf überregionale Gesichtspunkt beschränkt bleiben muß und regionale Belange nur dann zu berücksichtigen sind, wenn dies zur Erreichung der Planungsziele erforderlich ist.¹⁶ Diese inhaltliche Beschränkung der Rahmenplanung entspricht auch den den Planungsausschüssen übertragenen gesamtstaatlichen Koordinierungsaufgaben.¹⁷

Jedoch hat der Bundesgesetzgeber bei der Ausfüllung der Rahmengesetzgebungskompetenzen nach Art. 75 GG die vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen inhaltlichen Themen nicht stets eingehalten und es den Ländern durch zu detaillierte Regelungen oftmals unmöglich gemacht, eigene Bestimmungen von substantiellem Gehalt auszuarbeiten.¹⁸ Bei der Rahmenplanung besteht diese Gefahr jedoch nicht im gleichen Maße¹⁹, da die Länder über die Planungsausschüsse direkt und mit eigener Stimme am Planaufstellungsverfahren beteiligt sind. Daneben können sie über die von ihnen zu erstellenden Voranmeldungen in Verbindung mit dem Sitzlandvorbehalt den Inhalt der Rahmen-

16. So K. Hesse, AÖR (98) 1973, S. 30 f;

17. vgl. auch die Begr. der BReg. zu § 4 AStrGEntw, BT-Dr. V/4090, S. 10, wonach die Rahmenplanung eine "wesentliche Orientierungs- und Koordinierungshilfe" sein soll; ähnlich auch B. Tiemann, DÖV 1970, S. 163; R. Goroncy, DVBl. 1970, S. 313;

18. vgl. hierzu auch die Ausführungen von Th. Maunz, Deutsches Staatsrecht (22. A., 1978), S. 244; M. Bullinger, DÖV 1970, S. 764 f; vgl. zur Rahmengesetzgebung im Hinblick auf den kooperativen Föderalismus auch K. Hesse, Aspekte, in: Müller-Festschrift (1970), S. 156 und P. Lerche, Aktuelle föderalistische Verfassungsfragen (1968), S. 25;

19. darauf weist M. Bullinger, DÖV 1970, S. 772 f, hin;

pläne wesentlich mitgestalten.²⁰ Dieser Aspekt des Plan-
aufstellungsverfahrens zeigt wiederum , daß der Bundesrat
als Planungsgremium die Interessen der Länder nicht im
gleichen Maße wahrnehmen könnte wie die nach den Ausführ-
ungsgesetzen zu bildenden Planungsausschüsse.²¹

Bei der Vorhabenplanung, wie sie beim Hochschulbau erfolgt,
ist die Abgrenzung zwischen Detail- und Rahmenplanung ver-
hältnismäßig leicht vorzunehmen. In den Rahmenplänen wird
festgelegt, welche Neu- und Ausbauvorhaben an den einzelnen
Hochschulen vorgesehen sind. Die einzelnen Vorhaben werden
im Rahmenplan umschrieben, die voraussichtlichen Grunderwerbs-,
Bau- und Ersteinrichtungskosten werden angegeben und die
Hauptnutzungsflächen sowie die Anzahl der vorgesehenen Nut-
zungseinheiten festgelegt. Weiterhin werden Flächen- und
Kostenrichtwerte vergleichbarer Einheiten festgesetzt.²²
Die Planung der Vorhaben im einzelnen, die im wesentlichen
die Vorplanungen und Bauausführungsplanungen enthält, ist
als Detailplanung Aufgabe der Länder.

Bei den Maßnahmeplanungen im Bereich der regionalen Wirt-
schaftsförderung²³ und der Verbesserung der Agrarstruktur

20. Durch das in den §§ 8 HBFG, 7 AStrG und 7 WStrG geregelte
länderseitige Voranmeldungsrecht können die Länder die
Grundlagen der Beratungen der Planungsausschüsse weitgehend
festlegen und damit den möglichen Inhalt der Rahmenpläne
von Anfang an beschränken. Daneben verhindert der Sitz-
landvorbehalt gemäß Art. 91 a Abs. 3 Satz 2 GG und das
Widerrufsrecht der Länder gegenüber den eigenen Voranmel-
dungen (vgl. §§ 8 Abs. 1 HBFG, 6 GOPlA HBFG, 7 Abs. 1
AStrG, 6 GOPlA AStrG und 7 Abs. 1 WStrG) eine Fremdbestim-
mung der Länder hinsichtlich der im eigenen Gebiet durch-
zuführenden Vorhaben und Maßnahmen.

21. Aus diesen Gründen und weil die Gemeinschaftsaufgaben
auch weiterhin als Länderaufgaben angesehen werden soll-
ten, forderten die Länder - im Gegensatz zu den Vorschlä-
gen der Troeger-Kommission, Gutachten (1966), Tz. 158
(vgl. Art. 85 a Abs. 2 Satz 2 KE) - ein Mitspracherecht
der Landesregierungen außerhalb des Bundesrates, vgl.
F. Heubl, Vortrag (1967), S. 23.

22. vgl. D. Keller, DÖV 1977, S. 844;

23. vgl. P. Becker, Die Verwaltung 1972, S. 59 ff;

und des Küstenschutzes²⁴ ist die Abgrenzung wegen der Vielzahl der zu fördernden Einzelmaßnahmen schwieriger. Die Rahmenpläne enthalten deshalb keine Einzelvorhaben, sondern nur die Arten der zu fördernden Maßnahmen und die Förderungsrichtlinien.²⁵ In den Richtlinien und Förderungsgrundsätzen können zwar auch Einzelheiten abschließend geregelt werden, jedoch muß den Ländern noch Raum für die Aufstellung eigener Förderungsgrundsätze und Richtlinien von einiger Bedeutung verbleiben. Bei diesen Rahmenplänen wird die Ähnlichkeit zur Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG besonders deutlich und es ist auch zweifelhaft, ob die einzelnen Rahmenpläne diese Grundsätze auch stets einhalten²⁶ oder zu weitgehende und detaillierte Regelungen beinhalten.

2. Der Inhalt des Rahmenplans

Die Rahmenpläne sollen nach der Begründung der Bundesregierung zum Finanzreformgesetzentwurf²⁷ "unter Abwägung

24. vgl. H. Pruns, DÖV 1973, S. 217;

25. vgl. Franz Klein, in: B.Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 14;

26. so Th. Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 52; Bedenken bestehen ebenso gegen die Förderung der Dorferneuerung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" im Rahmen eines Sonderprogramms für die Jahre 1977-1980, vgl. Sonderrahmenplan 1977-1980, BT-Dr. 8/2754, S. 231, da diese Maßnahmen nicht der Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Land-, Forst- und Fischwirtschaft dienen, vgl. auch Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 41 und Franz Klein, in: B.Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 8;

27. vgl. die Begr. der BReg. zum FinRefGEntw., BT-Dr. V/2861, Tz. 271;

der sachlichen Bedürfnisse, der finanziellen Möglichkeiten und unter raumordnungspolitischen Notwendigkeiten Schwerpunkte bilden", um eine möglichst wirksame Erfüllung der Aufgaben nach übergeordneten Gesichtspunkten zu gewährleisten.²⁸

Um diesen Forderungen gerecht werden zu können, ist es erforderlich, zunächst konkrete Zielvorstellungen zu entwickeln, die zur Grundlage und zum Ausgangspunkt der Rahmenpläne gemacht werden können. In den §§ 2 der jeweiligen Ausführungsgesetze²⁹ zu Art. 91 a GG sind die konkret zu entwickelnden Zielvorstellungen unter Berücksichtigung der Besonderheiten der einzelnen Gemeinschaftsaufgaben festgelegt. Nach § 2 AStrG³⁰ sollen "Angaben über den inneren Zusammenhang einer Maßnahme mit anderen sowie über die Bedeutung bestimmter Maßnahmegruppen in einem oder in mehreren Ländern" gemacht werden, wobei nach § 2 WStrG³¹ die Ziele im Hinblick

28. vgl. auch R.Goroncy, DVBl. 1970, S.313, wonach die Rahmenplanung die "Bestimmung von bindenden sachpolitischen Leitlinien" bedeutet; nach B.Tiemann, DÖV 1970, S.163 ist sie "ein Instrument der Strategie, das im inter-föderativem Maßstab Fragen der Priorität regelt"; vgl. hierzu auch U.Scheuner, in: Planung I (1965), S. 75;

29. vgl. die §§ 2 HBFG, 2 AStrG und 2WStrG, in denen die "Allgemeinen Grundsätze" festgelegt sind; vgl. zu der mit der Rahmenplanung zu verfolgenden gesamtstaatlichen Zielsetzung Franz Klein, in: B.Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 11;

30. vgl. Begr.der BReg. zu § 4 AStrGEntw., BT-Dr.V/4090, S.10;

31. Bei der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" ist allerdings zwischen der regionalen und sektoralen Wirtschaftsförderung zu unterscheiden. Es geht dabei nicht um die Verbesserung der Struktur ganzer Wirtschaftszweige im Bundesgebiet, sondern um die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur in bestimmten Gebieten, vgl. Begr.der BReg. zum FinRefGEntw., BT-Dr.V/2861, Tz. 265; Franz Klein, in: B.Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 7. Allerdings wird inzwischen auch kritisiert, daß zwei Drittel des Bundesgebiets zur Fördergebieten erklärt wurden, sodaß sich die Frage nach dem möglichen Ausmaß der Gemeinschaftsaufgabe und des Rahmenplans stellt, vgl. Th.Maunz, in: Th.Maunz/G. Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art.91 a GG, Rdnr.39; Franz Klein, in: B.Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 7.

auf die spezielle Situation eines Förderungsgebiets erarbeitet werden sollen. Hierbei kommt zum Ausdruck, daß die Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes sowie zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur nicht punktuell auf einzelne Bereiche abgestellt sein sollen, sondern ein ineinandergreifendes, sich gegenseitig ergänzendes und unterstützendes System bilden sollen.³² Die Maßnahmen sollen nicht nur eine kurzfristige Überbrückung oder Verbesserung der bestehenden Lage bewirken, sondern eine langfristige Strukturverbesserung beabsichtigen.³³

Bei der Hochschulbauförderung soll durch eine gesamtstaatlich ausgerichtete Vorhabenplanung verhindert werden, daß der Rahmenplan zu einem bloßen Verzeichnis von Einzelvorhaben wird, die untereinander in keinem Zusammenhang stehen und sich gegenseitig nicht zu einem das gesamte Bundesgebiet umfassenden System wissenschaftlicher Hochschulen ergänzen.³⁴ Hierbei wird in besonderem Maße partikulären, regional begründeten Interessenverfolgungen entgegenzuwirken sein.³⁵

32. vgl. im Hinblick auf den Rahmenplan für die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" die Ausführungen bei Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 42 ff;
33. hierzu zählen insbesondere keine Struktur- und Förderungsmaßnahmen, die nur eine Erhaltung der bestehenden Verhältnisse bewirken, vgl. Franz Klein, in: B.Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 8;
34. Aus diesen Gründen fordert § 8 HBFG, daß jedes Land seine allgemeinen und langfristigen Ziele auf dem Gebiet des Hochschulbaues bekanntzugeben hat, den Anmeldungen allgemeine Erläuterungen, Angaben über die Dringlichkeit und die Kosten beizufügen hat und schließlich für die zukünftigen Vorhaben entsprechende Schätzungen mitzuteilen hat.
35. Dies ergibt sich auch aus dem in Art. 91 a Abs. 1 GG enthaltenen Verfassungsauftrag zum Zusammenwirken und aus dem auch im Bereich des Art. 91 a GG geltenden Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens, vgl. hierzu auch Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91a GG, Rdnr. 24; G.Kisker, Kooperation im Bundesstaat (1971), S. 288; I.v.Münch, Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, VVDStRL 31 (1973), S.73.

Zur Realisierbarkeit der Zielvorstellungen gehört auch eine möglichst exakte Veranschlagung der erforderlichen Kosten.³⁶ Denn nur wenn die Bereitstellung der finanziellen Mittel überhaupt möglich ist, haben die Rahmenpläne eine tatsächliche Chance der Verwirklichung. Zwischen den sachlichen Festsetzungen der Rahmenpläne und den dafür erforderlichen finanziellen Mitteln besteht ein untrennbarer Zusammenhang. Deshalb sind Sach- und Finanzprogramme die wesentlichen Bestandteile eines jeden strukturpolitischen Aktionsprogramms.³⁷ Für die Rahmenpläne als mehrjährige Fachplanungsprogramme folgt daraus die auch gesetzlich festgelegte Pflicht einer ständigen Abstimmung mit der mehrjährigen Finanzplanung, um die Realisierbarkeit der Rahmenpläne sicherzustellen.³⁸ Diese gegenseitige Abstimmungspflicht bedingt die bereits erwähnte Wechselwirkung zwischen Rahmen- und Finanzplanung.³⁹ Die Einbeziehung der Rahmenpläne als mehrjährige Investitionsprogramme in die mittelfristige Finanzplanung erlaubt es auch, die Rahmenpläne als Programme der konjunkturpolitischen Steuerung⁴⁰ einzusetzen, da die Rahmenpläne aufgrund des Volumens und der Art ihrer sachlichen Festsetzungen geeignet sind, konjunkturpolitische Impulse zu geben.⁴¹

36. vgl. zum Erfordernis der Abstimmung der mehrjährigen Fachplanungen wie der Rahmenplanung mit der mehrjährigen Finanzplanung und der dadurch entstehenden Wechselwirkung B. Tiemann, DÖV 1970, S. 163; R. Goroncy, DVBl. 1970, S. 313; H. Ruhe, DSTZ 1969, S. 373; W. Patzig, DVBl. 1969, S. 892;

37. vgl. zu dem Verhältnis von Finanz- und Aufgabenplanung auch E.-W. Böckenförde, Der Staat 1972, S. 438 f; R. Wahl, Der Staat 1972, S. 460 f;

38. vgl. zur Notwendigkeit der Abstimmung der Rahmenplanung unter sachlichen und finanziellen Gesichtspunkten H. Pruns, DÖV 1973, S. 219, 224;

39. vgl. zum Zusammenhang von Art. 91 a GG und der gemeinsamen Rahmenplanung mit dem StWG die Begr. der BReg. zu § 5 HBFGEntw., BT-Dr. V/4091, S. 10 und B. Tiemann, DÖV 1970, S. 163;

40. vgl. auch B. Tiemann, DÖV 1970, S. 163;

41. vgl. hierzu auch die Abstimmungspflicht mit der mehrjährigen Finanzplanung des Bundes und der Länder die §§ 5 Abs. 2 HBFG, 4 Abs. 2 AStrG und 4 Abs. 2 WStrG;

3. Der Standort des Rahmenplans im System der grundgesetzlichen Gewaltenteilung

Die gemeinsame Rahmenplanung ist ein Wesenselement des Zusammenwirkens von Bund und Länder im Bereich des Art. 91 a GG.⁴² Dabei läßt sich aus dem Haushaltsvorbehalt in Art. 91 a Abs. 4 Satz 4 GG schließen, daß die Verfassung auch bei der Rahmenplanung von der herkömmlichen Form der Gewaltenteilung ausgeht und die Planung den Exekutivaufgaben zurechnet.⁴³ Dabei wird durch Art. 91 a GG die Abgrenzung der Verwaltungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern insofern betroffen, als diese Regelung eine gemeinsame Rahmenplanung von Bund und Ländern vorsieht.⁴⁴ Die gemeinsame Bund-Länder-Planung ist als besondere Form des Regierungshandelns zu betrachten und geht über die bloße Verwaltungstätigkeit hinaus. Jedoch sind diese staatsleitenden Gesamttakte⁴⁵ nicht der Gesetzgebung zuzurechnen, sondern als Regierungstätigkeit ebenso wie die Verwaltungstätigkeit den Exekutivaufgaben.⁴⁶ Die Parlamente sind auch in diesem Bereich auf die Kontrolle der planenden Exekutive beschränkt.⁴⁷ Für die Rahmenplanung

-
42. vgl. Begr. der BReg. zum FinRefGEntw., BT-Dr.V/2861, Tz. 271; W.Patzig, DVBl. 1969, S.892; H.Ruhe, DStZ 1969, S. 373; Th.Maunz, in:Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 48; Franz Klein, in: B. Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 13;
43. vgl. Th.Maunz, in:Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 12;
44. so Th.Maunz, in:Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 11;
45. vgl. hierzu allgemein J.Kölble, in:Planung I (1965), S.99 f; ders., NJW 1966, S.473 ff; im Hinblick auf die Rahmenplanung B.Tiemann, DÖV 1970, S.163; M.Pfeifer, DVBl. 1975, S. 324; H.Liesegang, in:I.v.Münch, Kommentar, Art.91a GG, Rdnr. 30; Th.Maunz, in:Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art.91 a GG, Rdnr. 49;
46. so Th.Maunz, in:Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 11;
47. vgl. hierzu auch Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 62 GG, Rdnr. 47 f;

ergeben sich hierbei keine Besonderheiten im Vergleich zu anderen Regierungsplanungen wie beispielsweise der Finanzplanung.⁴⁸ Bei der Frage, ob die politischen Planungen als Aufgaben der Exekutive anzusehen sind oder ob sie den Regierungen und Parlamenten zur gesamten Hand zustehen, ist zwischen der verfassungspolitischen Forderung nach mehr Beteiligung der Parlamente an den Planungen und der gegenwärtigen Verfassungsrechtslage zu unterscheiden.⁴⁹ Nach der gegenwärtigen Rechtslage ist die Planung der Exekutive zuzuordnen.⁵⁰ Dabei macht es keinen Unterschied, ob die Planungen im Bereich der Administrative oder wie die Rahmenplanung im Bereich der Gubernative anzusiedeln sind.

Denn die Parlamente können nach der geltenden Ausgestaltung der Gewaltenteilung nicht selbst die Politik führen und die Funktionen der Regierungen an sich ziehen, es sei denn, es erfolgt eine ausdrückliche Zuweisung wie beispielsweise durch Art. 59 Abs. 2 GG.⁵¹ Den Parlamenten kommt kein allumfassender Vorrang bei grundlegenden Entscheidungen zu. Die Zuständigkeiten der Regierungen können nicht durch einen aus dem Demokratieprinzip fälschlich abgeleiteten Gewaltenmonismus in Form eines allumfassenden Parlamentsvorbehalts unterlaufen werden.⁵² Deshalb kann es auch kein Entscheidungsmonopol der

48. Dies ergibt sich auch aus der Regelung des Haushaltsvorbehalts in Art. 91 a Abs. 4 Satz 4 GG, vgl. Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 11; vgl. hierzu auch J. Kölbl, DVBl. 1972, S. 709; G.Konow, DÖV 1966, S. 370;

49. vgl. hierzu Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91 a Rdnr. 12;

50. so Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 11, 49 und Art. 62 GG, Rdnr. 41 ff;

51. so Franz Klein, in: B.Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 62 GG, Rdnr. 1;

52. vgl. hierzu auch Franz Klein, in: B.Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 62 GG, Rdnr. 1; Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 62 GG, Rdnr. 34 ff;

Parlamente aufgrund der unmittelbaren personellen demokratischen Legitimation der Mitglieder geben. Denn nach Art. 20 Abs. 2 und 3 GG sind auch die Regierungen als verfassungsunmittelbare Institutionen mit bestimmten gesicherten Aufgabebereichen anzusehen. Durch die Bestellung zur Regierung erlangen die Mitglieder eine mittelbar demokratische Legitimation im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG.⁵³ Deshalb wäre eine Verschiebung der von der Verfassung festgelegten Entscheidungskompetenzen zu Ungunsten der Regierungen unzulässig.⁵⁴

Damit sind die Regierungsplanungen nach der gegenwärtigen Verfassungsrechtslage als Aufgaben der Exekutive anzusehen, wobei es unerheblich ist, daß sie über die nur administrative Verwaltungstätigkeit hinausgehen und als eine besondere Form des Regierungshandelns zu betrachten sind. Die Parlamente sind deshalb auf die Kontrolle der planenden Exekutive beschränkt.⁵⁵ Deshalb kann eine wie auch immer ausgestaltete Mitarbeit mit Beteiligung der Parlamente an der Aufstellung der Rahmenpläne nach den geltenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen keine rechtlich wirksame Verbindlichkeit gegenüber den Regierungen entfalten.⁵⁶

53. vgl. Franz Klein, in: B. Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 62 GG, Rdnr. 1;

54. vgl. hierzu aber auch die Ausführungen von Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 62 GG, Rdnr. 35, wonach das gesetzgebende Organ des Staates grundsätzlich alles an sich ziehen kann, was einer Normierung zugänglich ist; diese Zuständigkeit bezieht sich aber nicht auf Exekutivaufgaben;

55. so Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 11;

56. so Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 12;

Die Vorlagepflichten bezüglich der Voranmeldungen und die sonstigen Informationspflichten gegenüber den Parlamenten verstoßen hingegen nicht gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung, da die Regierungen hierdurch nicht in ihren verfassungsrechtlich begründeten Zuständigkeiten beschnitten werden und deshalb auch rechtlich nicht an die Stellungnahmen der Parlamente gebunden sind.⁵⁷

Damit läßt sich abschließend feststellen, daß die Rahmenplanung, die zu den Regierungsplanungen oder auch staatlichen zentralen und politischen Planungen zu zählen ist, als staatsleitender Gesamtakt eine Aufgabe der Exekutive ist.⁵⁸

Diese bestätigen auch die vom 50. Deutschen Juristentag (1974) aufgestellten Leitlinien für die Plangewaltenteilung, wonach die Grundsätze einer parlamentarischen Planungsmithwirkung in den Verfassungen geregelt werden sollten.⁵⁹

57. vgl. Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 12; vgl. zur Frage der Beteiligung der Parlamente an der Rahmenplanung auch R. Goroncy, ZRP 1972, S. 61; A. Böhringer ZfParl. 1970, S. 173; H. Liesegang/R. Plöger, DÖV 1971, S. 228; G. Kisker, Kooperation im Bundesstaat (1971), S. 290 f; J.A. Frowein, Kooperation im Bundesstaat, VVDStRL 31 (1973), S. 24 f;

58. so Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 11, 49 und allgemein zu Regierungsplanungen Art. 62 GG, Rdnr. 41 ff;

59. vgl. Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 62 GG, Rdnr. 46;

II. Die Verbindlichkeit des Rahmenplans

1. Die Außenwirkung des Rahmenplans und seine Verbindlichkeit gegenüber Dritten

Als Staatsinternum hat der Rahmenplan keine unmittelbare rechtliche Wirkung über den staatlichen Bereich hinaus gegen Dritte.¹ Seine Wirkung beschränkt sich vielmehr auf die Rechtsbeziehungen zwischen den gleichstaatlichen Hoheitsträgern und den diesen zugeordneten öffentlich-rechtlichen Körperschaften. Damit können Dritte durch die Rahmenpläne weder verpflichtet werden, noch können sie eigene Rechtsansprüche aus den Festsetzungen der Rahmenpläne ableiten. Dies ergibt sich aus dem Wesen staatsleitender Gesamtkakte, zu denen auch die Rahmenpläne zählen, die wiederum nur staatliche Stellen als Adressaten haben, da sie hinsichtlich der staatlichen Entwicklung Prioritäten festlegen und hierfür Koordinierungs- und Orientierungshilfen darstellen.² Aufgrund dieser Zielrichtung kann ihnen keine unmittelbare Außenwirkung zukommen.

Weiterhin ermöglicht die in Art. 91 a GG enthaltene Grundsatzgesetzgebungskompetenz keine Normierungen, die sich unmittelbar an außenstehende Dritte wenden.³ Diese Einschränkung betrifft zwar im wesentlichen nur den Regelungsgehalt der Ausführungsgesetze, jedoch legt Art. 91 a GG insoweit auch die Zielrichtung und den durch die Ausführungsgesetze zu regelnden Inhalt der Rahmenpläne fest.

1. vgl. hierzu auch B. Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben (1970), S. 238; Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 47;

2. vgl. hierzu auch B. Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben (1970), S. 227; S. Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S. 71 f.

3. so Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 49;

2. Die Verbindlichkeit des Rahmenplans gegenüber den Planungsausschüssen und deren Mitglieder

Die in den Ausführungsgesetzen zum Ausdruck kommende Verbindlichkeit umfaßt nur die von den Planungsausschüssen beschlossenen Mittelansätze.⁴ Um diese Bindungswirkung zu erreichen, ist eine vorzeitige Abstimmung der einzelnen Mitglieder der Planungsausschüsse mit den sie entsendenden Regierungen erforderlich.⁵ Aus diesem Umstand wird ersichtlich, daß die Planungsausschüsse zwar Gremien mit verfassungsrechtlich begründeter eigener Entscheidungsmacht⁶ sind, daß aber die Regierungen von Bund und Länder als die eigentlichen Adressaten der Rahmenpläne den Umfang ihrer Verpflichtung selbst festlegen. Denn ohne vorherige Abstimmung kann keine Verpflichtung der Regierungen bewirkt werden.⁷

Damit scheiden aber auch die Planungsausschüsse und deren Mitglieder aus dem Kreis der durch die Rahmenpläne möglicherweise Verpflichteten aus. Eine direkte Wirkung können die Rahmenpläne nur gegenüber der Exekutive von Bund und Ländern entfalten. Damit haben die Planungsausschüsse aber nicht nur eine beratende Funktion wie beispielsweise Sachverständigengremien oder leiterministerielle Ausschüsse. Sie sind vielmehr als besondere, verfassungsrechtlich legitimierte Entscheidungsgremien anzusehen, die Beschlüsse mit einer gewissen verbindlichen Wirkung gegenüber ihren Adressaten

4. so die Regelungen der §§ 10 HBFG, 8 AStrG und 8 WStrG;

5. vgl. hierzu auch die Begr. der BReg. zu § 8 AStrGEntw., BT-Dr. V/4090, S. 13;

6. vgl. hierzu etwa die Begr. der BReg. zu § 7 Abs. 1 HBFGEntw., BT-Dr. V/4091, S. 11; W.Patzig, DVBl 1969, S. 892; R. Goroncy, DVBl. 1970, S. 314; B.Tiemann, DÖV 1970, S.164;

7. Die §§ 7 Abs. 1 HBFG, 6 Abs. 1 AStrG und 6 Abs. 1 WStrG, die die Zusammensetzung der Planungsausschüsse regeln, kennzeichnen die Planungsausschüsse als Gremien der Regierungen.

fassen können, ohne daß diese sie selbst verpflichten könnten.⁸ Wegen der für diese Verbindlichkeit notwendigen vorherigen Abstimmung, die erst die verfassungsrechtlich begründete Entscheidungsbefugnis herbeiführt, haben die in die Planungsausschüsse entsandten Mitglieder und Regierungsvertreter eine ähnliche Stellung wie die Vertreter der Landesregierungen im Bundesrat.⁹

Damit läßt sich feststellen, daß die Planungsausschüsse zwar die alleinigen beschlußkompetenten Gremien sind, daß ihre Beschlüsse andererseits aber nur gegenüber den Adressaten der Rahmenpläne verbindliche Wirkung entfalten können. Die Planungsausschüsse und deren Mitglieder werden keinesfalls verpflichtet. Eine gewisse Selbstbindung entsteht nur insoweit, als die Abänderung der beschlossenen Rahmenpläne an bestimmte Voraussetzungen in der nachträglichen tatsächlichen Entwicklung gebunden ist. Diese beschränkte Selbstbindung bezieht sich aber nur auf den Umfang der Abänderungsbefugnis und begründet keinesfalls eine Verbindlichkeit der sachlichen Festsetzungen gegenüber den Planungsausschüssen und deren Mitgliedern.¹⁰

-
8. Die Beschlüsse der Planungsausschüsse sind wie Regierungsbeschlüsse mit unmittelbarer rechtlicher Wirkung ausgestattet, vgl. W. Patzig, DVBl. 1969, S. 893; ebenso die Begr. der BReg. zu § 10 HBFGEntw., BT-Dr. V/4091, 13.
 9. Die Mitglieder des Bundesrats sind ebenfalls weisungsgebunden, obwohl der Bundesrat als selbstständiges Verfassungsorgan anzusehen ist, vgl. zur Stellung der Mitglieder des Bundesrats auch Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 51 GG, Rdnr. 15 ff.
 10. Eine Verbindlichkeit der Rahmenpläne gegenüber den Planungsausschüssen würde auch nicht der Koordinierungsaufgabe entsprechen.

3. Die Verbindlichkeit des Rahmenplans gegenüber den Regierungen von Bund und Ländern

Art. 91 a GG enthält bezüglich der Verbindlichkeit der Rahmenpläne gegenüber den Regierungen von Bund und Ländern keine ausdrücklichen Bestimmungen. Jedoch läßt sich aus dem Verfassungsauftrag zur Rahmenplanung und zur Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben schließen, daß die Rahmenpläne für die beteiligten Regierungen nicht nur eine völlig unverbindliche Festlegung von Prioritäten bedeuten können.

Dementsprechend verpflichten die Ausführungsgesetze zu Art. 91 a GG die Regierungen von Bund und Länder, die für die Durchführung der Rahmenpläne erforderlichen Jahresleistungen in die jeweiligen Haushaltsentwürfe aufzunehmen und diese auch gegenüber den Parlamenten zu vertreten.¹¹ Da bei Investitionsprogrammen wie den Rahmenplänen zwischen den sachlichen Festsetzungen und den dafür erforderlichen Mittelansätzen ein untrennbarer Zusammenhang besteht, hat die Verpflichtung zur Aufnahme der entsprechenden Jahresleistungen in die Haushaltsentwürfe auch eine gewisse Verbindlichkeit hinsichtlich der sachlichen Festsetzungen zur Folge.

Weiterhin normieren die Ausführungsgesetze für den Bund eine Erstattungspflicht in Bezug auf die den Ländern bei der Durchführung der Rahmenpläne entstandenen Aufgaben. Allerdings wird diese Erstattungspflicht durch den Hinweis auf das Etatbewilligungsrecht der Parlamente (hier das des Bundestags) wieder eingeschränkt. Denn die Erstattungspflicht des Bundes besteht nur vorbehaltlich des Art. 91 a Abs. 4

11. vgl. §§ 10 HBFG, 8 AStrG und 8 WStrG;

Satz 4 GG.¹²

Dementsprechend führt die Bundesregierung in der Begründung zum Entwurf des AStrG auch aus, daß die Regierungen an die Mittelansätze der Rahmenpläne gebunden sind.¹³ Diese Aussage steht allerdings im Zusammenhang mit dem Etatbewilligungsrecht der Parlamente, so daß nicht eindeutig ist, ob sich diese Verbindlichkeit auf den Zeitpunkt vor oder nach der Bereitstellung der Mittel seitens der Parlamente bezieht. Diese Unterscheidung dürfte aber nicht allzu bedeutungsvoll sein, da die Ausführungsgesetze, wie bereits dargelegt, die Regierungen bereits verpflichten, die Mittelansätze in ihre Haushaltsentwürfe, die zeitlich vor den Entscheidungen der Parlamente liegen, aufzunehmen. Deshalb ist der für die Verbindlichkeit gegenüber den Regierungen maßgebende Zeitpunkt die Beschlußfassung der Planungsausschüsse über die Rahmenpläne.

Mit der Bereitstellung der Mittel seitens der Parlamente verdichtet sich die Verbindlichkeit für die Regierungen. Allerdings ist in der Mittelbereitstellung grundsätzlich nur eine Ausgabenermächtigung zu sehen, der regelmäßig keine entsprechende Verpflichtung zur Verausgabung gegenübersteht. Allerdings wird bei der Rahmenplanung diese Entscheidungsfreiheit zur Verausgabung der bereitgestellten Mittel durch den Verfassungsauftrag zur Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben erheblich eingeschränkt.

12. vgl. zum Haushaltsvorbehalt der Parlamente von Bund und Länder die §§ 12 Abs. 1 HBFG, 10 Abs. 1 AStrG und 10 Abs. 1 WStrG; vgl. zur Bedeutung des Budgetrechts der Parlamente auch S. Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S. 140 f;

13. vgl. auch die Begr. der BReg zu § 8 AStrGEntw., BT-Dr. V/4090, S. 13;

Insofern bedeutet der wirksam beschlossene Rahmenplan für die Regierungen eine Konkretisierung des in Art. 91 a Abs. 1 GG enthaltenen, an die Regierungen von Bund und Ländern gerichteten Verfassungsauftrags. Abweichungen dürften dementsprechend nur unter besonderen Voraussetzungen wie beispielsweise einer nachträglichen besseren Einsicht oder zwingenden finanziellen Engpässen zulässig sein.

Allerdings hängt der Umfang der Verbindlichkeit der Rahmenpläne wesentlich von der Bereitstellung der Mittel durch die Parlamente ab. Die Verbindlichkeit hinsichtlich der sachlichen Festsetzungen kann nur soweit gehen, wie Mittel dafür bereitstehen. Eine nachträgliche Kürzung oder Streichung durch die Parlamente beeinflusst demgemäß auch die Verbindlichkeit der Rahmenpläne gegenüber den Regierungen. Ebenso verhindert die Ablehnung der Mittelbereitstellung durch ein Parlament das Verbindlichwerden des Rahmenplans in seiner Gesamtheit. Denn in diesem Fall wird wegen der Interdependenz der Rahmenpläne eine erneute Beschlußfassung der Planungsausschüsse über den gesamten Rahmenplan erforderlich.

Mit der Beschlußfassung werden auch die Zuwendungsbedingungen, die Bestandteil der Rahmenpläne sind, für die Landesregierungen verbindlich.¹⁴

Die Bindungswirkung der Rahmenpläne gegenüber der Bundesregierung erstreckt sich nur auf den Finanzierungsanteil des Bundes. Die sachlichen Festsetzungen der Rahmenpläne haben für die Bundesregierung nur insofern Bedeutung, als andere Vorhaben und Maßnahmen nicht im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben finanziert werden können,¹⁵ da die

14. vgl. die Stellungnahme des Bundesrats zum AStrGEntw., BT-Dr. 688/68, S. 10;

15. Insofern enthält Art. 91 a GG eine abschließende Mitfinanzierungskompetenz des Bundes, die durch die gemeinsame Rahmenplanung eröffnet wird, vgl. auch Franz Klein, in: B.Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 1, 13, 16;

Mitfinanzierungskompetenz des Art. 91 a GG eine Aufnahme der betreffenden Vorhaben und Maßnahmen in die Rahmenpläne voraussetzt.

Allerdings sind die Rahmenpläne für die Regierungen nur Orientierungs- und Koordinierungshilfen, die als Instrumente der Strategie hauptsächlich Prioritäten in der staatlichen Entwicklung festlegen sollen.¹⁶ Die Rahmenpläne können deshalb nicht starr sein, sondern müssen jährlich der Entwicklung angepaßt werden und in dieser angepaßten Form in ihrer Geltungsdauer fortgeschrieben werden.¹⁷ Dieser Grundsatz der gleitenden Planung steht zwangsläufig mit der Verbindlichkeit in einem gewissen Widerspruch.¹⁸ Deshalb können auch lediglich die für das nächste Jahr bereitzustellenden Mittel für die Regierungen eine bindende Wirkung haben.¹⁹ Die Vorläufigkeit der Planung bewirkt für die Folgejahre keine Verbindlichkeit.²⁰ Als staatsleitende Gesamttakte²¹ haben die Rahmenpläne hinsichtlich der die Folgejahre betreffenden sachlichen Festsetzungen nur eine beschränkte rechtliche Verbindlichkeit innerhalb des Bundes und in den Rechtsbeziehungen seiner Glieder.²² Die bereits

16. vgl. U. Scheuner, in: Planung I (1965), S. 75;

17. vgl. B. Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben (1970), S. 233;

18. vgl. in diesem Zusammenhang auch das ähnliche Spannungsverhältnis zwischen Flexibilität und Kontinuität beim Plangewährleistungsanspruch, K. Redeker, DVBl. 1968, S.8;

19. so auch der Bundesrat in der Stellungnahme zum AStrGEntw., BR-Dr. 688/68, S. 10;

20. vgl. Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 51;

21. vgl. zu dieser Definition J. Kölblle, in: Planung I (1965), S. 99 f; ders., NJW 1966, S. 473 ff; M. Pfeifer, DVBl. 1975, S. 324; B. Tiemann, DÖV 1970, S. 163; H. Liesegang, in: I.v.Münch, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 30;

22. vgl. B. Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben (1970), S. 238;

in den Rahmenplänen enthaltenen Maßnahmen und Vorhaben genießen insofern Priorität gegenüber neu aufzunehmenden Objekten, als sie bei der Fortschreibung und Anpassung der Rahmenpläne im Rahmen der veränderten Verhältnisse fortzuführen sind.²³

Dabei gilt die beschränkte Bindungswirkung der mit Mehrheitsbeschluß erstellten Rahmenpläne kraft Verfassungsnorm.²⁴ Sie bedürfen nicht wie die Übereinkünfte nach Art. 91 b GG der Umsetzung in innerstaatliches Recht der Bundesländer, um Rechtswirkungen zeigen zu können.²⁵ Bei Art. 91 b GG wird die Bindungswirkung mit Rücksicht auf den Entstehungsakt kraft Vereinbarung erreicht, bei Art. 91 a GG dagegen kraft verfassungsrechtlicher Normierung unmittelbar durch die Bestimmung des Art. 91 a GG. Dies bedeutet, daß die Regierungen bereits vor der eigentlichen Mittelbereitstellung durch die Parlamente mit der Beschlußfassung der Planungsausschüsse an die sachlichen Festsetzungen der Rahmenpläne gebunden werden.²⁶

Allerdings können die Parlamente nicht bereits durch ihre Stellungnahmen zu den Voranmeldungen und zu den Verhandlungen der Planungsausschüsse die Regierungen rechtlich verpflichten. Denn die Parlamente können die Regierungen nicht durch einfache, schlichte Beschlüsse zu bestimmten Entscheidungen

-
23. Durch die Vorausgabung von Mittel im Vertrauen auf deren Bereitstellung seitens der Parlamente werden die Möglichkeiten einer nachträglichen Kürzung erheblich eingeschränkt, vgl. auch Franz Klein, in: B.Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 17.
24. vgl. B.Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben (1970), S. 238, 246, der darauf hinweist, daß die Rahmenpläne gegenüber den Regierungen eine gewisse normative Wirkung entfalten;
25. vgl. zur Rechtsnatur und Justiziabilität der Bildungsplanungen allgemein und nach Art. 91 b GG R. Wimmer, DVBl. 1970, S. 309 f;
26. vgl. Franz Klein, in: B. Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 17;

veranlassen.²⁷ Jedoch kann sich für die Regierungen aus den Stellungnahmen der Parlamente eine faktische Verbindlichkeit ergeben, da letztlich die Parlamente im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung über die Verwirklichung der Rahmenpläne entscheiden. Damit ergibt sich eine gewisse Wechselwirkung in den faktischen Verbindlichkeiten, die der kooperativen Zusammenarbeit allerdings nur förderlich sein kann.

Damit bewirkt die anfänglich zur Absicherung des Etatbewilligungsrechts normierte Beteiligung der Parlamente eine umgekehrte, in Richtung Regierungen abzielende faktische Verbindlichkeit. Diese Wirkung wird aber durch den ständigen Informationsaustausch abgemildert. Weiterhin stehen den Regierungen umfangreiche sachliche und personelle Mittel der Ministerialbürokratie zur Verfügung, die zur Ausarbeitung der Pläne herangezogen werden. Diesen begründeten und sorgfältig ausgearbeiteten Planungsvorschlägen werden sich die Parlamente nicht verschließen können.²⁸ Insofern können die Parlamente aber auch auf diese Weise eine effektive Kontrolle der Exekutive ausüben und die Planungsvorschläge werden letztlich von einem breiten Konsens der Regierungen und Parlamente getragen.

Weiterhin ist festzustellen, daß diese faktische Bindungswirkung gegenüber den Regierungen nicht von den Informationspflichten ausgelöst wird, sondern vielmehr vom Etatbewilligungsrecht. Denn die Haushaltshoheit ist auch außerhalb der

27. vgl. zur Mitwirkung der Parlamente an der Rahmenplanung Th. Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 12; vgl. weiterhin auch A. Böhringer, ZfParl. 1970, S. 173; H. Liesegang/R.Plöger, DÖV 1971, S. 228; G. Kisker, Kooperation im Bundesstaat (1971), S. 290 f; R. Goroncy, ZRP 1972, S. 61; J.A.Frowein, Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, VVDStRL 31 (1973), S. 24 f;

28. vgl. hierzu auch die Ausführungen der Troeger-Kommission, Gutachten(1966), Tz. 160;

Rahmenplanung und der Gemeinschaftsaufgaben ein unumstrittener Bestandteil der Gewaltenteilung. Deshalb kann eine sich daraus entwickelnde faktische Bindungswirkung auch nicht gegen das Verfassungsrecht verstoßen. Vielmehr haben die Regierungen in allen Bereichen die Chancen einer nachträglichen haushaltsrechtlichen Billigung in Betracht zu ziehen und ihr Handeln danach auszurichten.

Außerdem wird der Gegensatz zwischen Exekutive und Legislative in einer parlamentarischen Demokratie in der Ausprägung des Grundgesetzes auch dadurch abgemildert, daß die parlamentarische Mehrheit grundsätzlich in den Interessen mit der Regierung übereinstimmt. Den Gegenpol zur Regierung mit der parlamentarischen Mehrheit bildet die Opposition.

Die Regierungen sind im Rahmen des Art. 91 a GG und der Ausführungsgesetze in ihren Entscheidungen grundsätzlich frei. Keine Regierung hat gegen eine andere einen rechtlich begründeten Anspruch darauf, daß bestimmte Vorhaben oder Maßnahmen in die Rahmenpläne aufgenommen werden.²⁹ Es besteht deshalb auch keine rechtliche Verpflichtung für den Bund, für ihm ungeeignet erscheinende Maßnahmen und Vorhaben Mittel bereitzustellen und ihre Aufnahmen in die Rahmenpläne zu unterstützen.³⁰ Dies gilt selbst dann, wenn ein bestimmtes Objekt die von Art. 91 a GG geforderten Tatbestandsmerkmale für die Gemeinschaftsaufgaben erfüllt. Denn grundsätzlich besteht zwischen allen Vorhaben und Maßnahmen, die die Tatbestandsmerkmale erfüllen, ein Auswahlrecht. Dieses Auswahlermessen der Regierungen kann sich nur aufgrund einer besonderen Dringlichkeit oder Geeignetheit reduzieren und zu einer

29. vgl. H. Soell, Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG, in: Forsthoff-Festschrift (1972), S. 412; Th. Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 50;

30. vgl. G. Kisker, Kooperation im Bundesstaat (1971), S. 290;

Aufnahme in den Rahmenplan verpflichten.³¹ Allerdings sind diese Kriterien nicht gerichtlich überprüfbar, da nur das grundsätzliche Vorliegen bzw. Nichtvorliegen und damit nur Ermessensüber- bzw. -unterschreitungen nachprüfbar sind.³² Außerdem sind die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 91 a GG und auch der Verfassungsauftrag in ihren Voraussetzungen zu unbestimmt, um eine konkrete Aufnahmeverpflichtung begründen zu können.³³ Durch die Rahmenpläne entstehen regierungs- und verwaltungsinterne Bindungen.³⁴ In diesem Punkt unterscheiden sich die Rahmenpläne von den sonstigen Regierungsplanungen, die grundsätzlich keine Bindung der Regierungen an die von ihnen selbst beschlossenen Pläne begründen. Diese Pläne sind ebenso wie andere Regierungsbeschlüsse von den Regierungen grundsätzlich jederzeit ohne besondere Voraussetzungen wieder abänderbar. Die Besonderheit der Rahmenpläne liegt dagegen in der gemeinsamen Bund-Länder-Planung begründet, die die Rahmenpläne der Entscheidungsmacht der einzelnen Regierungen weitgehend entzieht.³⁵ Deshalb ist kein voraussetzungsloses, einseitiges Sichloslösen möglich, Änderungen sind vielmehr nur in dem gemeinsamen Planungsverfahren durch den allein dazu berufenen Planungsausschuß möglich.

31. Diese Pflicht kann aus dem Verfassungsauftrag gemäß Art. 91 a Abs. 1 GG hergeleitet werden.

32. vgl. Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 23;

33. vgl. Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 24, 50;

34. vgl. H. Liesegang, in: I. v. Münch, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 30, Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 51; M. Pfeifer, DVBl. 1975, S. 324;

35. vgl. Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 51;

Allerdings ist die Bindungswirkung der Rahmenpläne nicht zu überschätzen. Sie ist nur grundsätzlicher Natur und bezieht sich auch nur darauf, daß die Festsetzungen überhaupt durchgeführt werden, nicht aber auf den Zeitpunkt und den in den Rahmenplänen festgelegten Umfang. Denn die Grundlage für die Rahmenpläne bilden für die Zukunft vermutete Ereignisse und Entwicklungen, die in ihrem Eintreten selbst ungewiß sind und deshalb auch keine unumschränkte Verpflichtung begründen können, da sie nicht objektiv berechenbar sind.³⁶

Denn die zugrundegelegten Rahmenbedingungen und die tatsächlichen Umstände können sich jederzeit ändern.³⁷ Diesen Möglichkeiten trägt bereits die gesetzlich normierte Anpassungs- und Fortschreibungspflicht Rechnung, die allerdings wiederum durch den Planungsausschuß im dafür vorgesehenen Verfahren zu erfolgen hat.

Die Landesregierungen, denen die Durchführung der Rahmenpläne obliegt, sind wohl nur verpflichtet, sich an die sachlichen Festsetzungen der Rahmenpläne zu halten, wenn sie einzelne Vorhaben und Maßnahmen auf der Grundlage der Rahmenpläne durchführen. Die Bundesregierung ist ihrerseits verpflichtet, dann den auf sie entfallenden Finanzierungsanteil bereitzustellen. Insofern besteht für die Bundesregierung eine Verpflichtung finanzieller Art, die stets dann konkretisiert wird, wenn sich ein Land entschließt, ein Projekt aufgrund des Rahmenplans durchzuführen.³⁸ Allerdings besteht aufgrund der durch Art. 91 a GG festgelegten bundesstaatlichen Kooperation für alle Beteiligten die Pflicht, auf die gegenteiligen Belange, zu denen auch Fragen der finanziellen Leistungsfähigkeit gehören, Rücksicht zu nehmen im Sinne einer partnerschaftlichen gesamtstaatlichen Zusammenarbeit.

36. vgl. Th. Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 52;

37. vgl. H.v.Mangoldt/Friedrich Klein, Das Bonner Grundgesetz, Kommentar (2.A.,1974), Art. 91 a GG, Anm. VI 2 b, bb;

38. vgl. auch Th. Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 51;

Da der Rahmenplan seine endgültige Verbindlichkeit erst durch die Bereitstellung der Mittel seitens der Parlamente erlangt,³⁹ ist es grundsätzlich nicht möglich, daß der Bund seinen Finanzierungsanteil mit der Begründung fehlender finanzieller Mittel verweigert. Denn für die Aufstellung der Haushaltspläne gilt der Grundsatz der Deckung der Ausgaben durch die Einnahmen, sodaß grundsätzlich keine Finanzierungslücke entstehen kann. Allerdings bezieht sich dieser Grundsatz nur auf die bis zur Aufstellung der Haushaltspläne erlangten gesicherten Erkenntnisse. Nachträglich auftretende Unterdeckungen, die beispielsweise in einem Zurückbleiben der Steuereinnahmen hinter den Steuerschätzungen begründet liegen können, werden jedoch Auswirkungen auf die Durchführung auch der Rahmenpläne haben müssen. Dies kann aber nur für solche Vorhaben gelten, für die noch keine Mittel verausgabt worden sind. Ein einvernehmliches Abweichen von den in den Ausführungsgesetzen festgelegten aufgelockerten Erstattungsverfahren und eine teilweise Vorfinanzierung durch die Länder dürfte ebenfalls nicht zulässig sein, da die gesetzlich festgelegten Finanzierungsregelungen gerade dem Schutz der Länder vor einer unvorhersehbaren finanziellen Belastungen dienen soll, die möglicherweise dem Bund über die Finanzierung neue Einflußmöglichkeiten eröffnen würde.

Neben der bereits erwähnten grundsätzlichen Verpflichtung der Regierungen, die sich aus den Rahmenplänen ergebenden Mittelansätze in die Haushaltsentwürfe aufzunehmen und bei den Haushaltsberatungen für die Annahme der Ansätze einzutreten,⁴⁰

39. so Franz Klein, in: B. Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 17;

40. vgl. H.v.Mangoldt/Friedrich Klein, Das Bonner Grundgesetz, Kommentar (2.A., 1974), Art. 91 a GG, Anm. VII 5 b, aa; Th. Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 56; Franz Klein, in: B.Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 17;

würde es der Bindungswirkung der Rahmenpläne auch widersprechen, wenn die Regierungen durch von ihnen initiierte Nachtragshaushalte Streichungen oder Kürzungen der Mittelansätze zu erreichen suchten.⁴¹

Eine nachträgliche Änderung der Mittelansätze können die Regierungen nur dann betreiben, wenn die tatsächliche Entwicklung eine solche Anpassung verlangt. Allerdings ist zu beachten, daß die Mittelbereitstellung seitens der Parlamente für die Exekutive lediglich eine Ausgabenermächtigung darstellt, keinesfalls aber eine Ausgabenverpflichtung. Eine nachträgliche Abänderung wäre folglich nur bei einem erhöhten Mittelbedarf erforderlich, denn die Ansätze für die Durchführung der Rahmenpläne sind so zu behandeln wie jede andere Haushaltsmittelbereitstellung. Ein Zurückbleiben hinter den Haushaltsansätzen ist deshalb ohne weitere Zustimmung der Parlamente möglich.

Die Parlamente können im Rahmen ihrer Haushaltshoheit die Mittel durch Nachtragshaushalte auch kürzen oder streichen, soweit seitens der Regierungen im Vertrauen auf die bewilligten Haushaltsansätze noch keine Ausgaben oder Verpflichtungen erfolgt sind.⁴² Diese Mittelansätze können von den Parlamenten nachträglich nicht mehr abgeändert werden, mit der Folge, daß der Bund in diesen Fällen auch zur Weiterfinanzierung verpflichtet bleibt.

Der Anspruch der Länder gegen den Bund auf Mitfinanzierung im Wege der Rahmenpläne besteht deshalb nur insoweit, als im Vertrauen auf die bereitgestellten Mittel entweder Kosten bereits entstanden sind oder Verpflichtungen eingegangen wurden.⁴³

41. vgl. Th. Maunz, in: Th. Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 56;

42. vgl. Th. Maunz, in: Th. Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 59;

43. vgl. Franz Klein, in: B.Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 17; Th. Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 59;

Die erwähnte Sperrwirkung des Art. 91 a GG kann unter bestimmten Gesichtspunkten als negative Verbindlichkeit gesehen werden, da Maßnahmen und Vorhaben, die in die Rahmenpläne aufgenommen wurden, im Falle ihrer Durchführung nur entsprechend den Festsetzungen der Rahmenpläne verwirklicht werden dürfen.⁴⁴ Weiterhin dürfen diese Projekte, solange sie in den Rahmenplänen enthalten sind, von den Sitzländern nicht außerhalb der Gemeinschaftsaufgaben durchgeführt werden.

Nach der Einteilung der staatlichen Planungen aufgrund der von ihnen bewirkten Verbindlichkeit ist der Rahmenplan als indikativer Plan zu beurteilen.⁴⁵ Er dient nicht nur der Vermittlung von Nachrichten und Unterlagen und beschränkt sich auch nicht allein auf die Vermittlung von Empfehlungen und wünschenswerten Entwicklungszielen wie beispielsweise der influenzierende Plan (vgl. *planification par influencement*).

Dabei erreicht der Rahmenplan auch nicht die Verbindlichkeit eines normativen Plans (vgl. *planification par commandement*), da ihm der hierfür erforderliche normative Charakter fehlt.

Der Rahmenplan ist vielmehr von indikativer Natur (vgl. *planification indicative*), da er Richtlinien und bestimmte Ziele der Entwicklung mit einem gewissen Grad von Verbindlichkeit festlegt und die Ausführung anderen Stellen überläßt.⁴⁶ Er wendet sich außerdem nur an staatliche Stellen und hat über den staatlichen Bereich hinaus Dritten gegenüber keine rechtlichen Wirkungen. Seine Wirkungen sind vielmehr auf die Rechtsbeziehungen zwischen den gliedstaatlichen Hoheitsträgern und den diesen zugeordneten öffentlich-rechtlichen

44. so Th. Maunz, in Th. Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 51;

45. vgl. B. Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben (1970), S. 268 f;

46. vgl. B. Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben (1970), S. 270;

Körperschaften beschränkt.⁴⁷ Dies sind auch die Wesensmerkmale indikativer Planungen.

Diese Bindungswirkung folgt aus der ratio der verfassungsrechtlichen Normierung der Rahmenpläne als staatsleitender Gesamtkakte.

III. Die Rechtsnatur des Rahmenplans

1. Die Rechtsformen der staatlichen Pläne und Planungen

Die staatliche Planungstätigkeit erstreckte sich lange Zeit im wesentlichen auf die haushaltsrechtlichen Planungen im Bereich von Bund, Länder und Gemeinden sowie auf die raumbezogenen Planungen und hier insbesondere auf die gemeindlichen Flächennutzungs- und Bebauungspläne. Diese anfängliche Planungsphobie der Exekutive und anderer staatlicher Stellen wandelte sich in den sechziger Jahren in eine wahre Planungseuphorie¹ und führte schließlich 1969 zur Errichtung einer eigenen Planungsabteilung im Bundeskanzleramt.² Die Planungseuphorie erreicht mit dem

47. vgl. Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr.49 und Art.62, Rdnr.41 f; H.Liesegang, in: I.v.Münch, Kommentar, Art.91 a GG, Rdnr.30;

1. vgl. hierzu R.Joachimsen, Bulletin-BReg.1970, S.949; U.Scheuner, Zur Entwicklung der politischen Planung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Weber-Festschrift (1974), S.369 ff;

2. Das Bundeskanzleramt hatte eine eigene Abteilung "Planung" u. in ihr eine Gruppe "Politische Planung der Legislaturperiode" sowie unter anderem Referate wie "Politische Analysen" und "Längerfristige Aufgabenplanung", vgl. auch Th. Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 62 GG, Rdnr. 42; weiterhin ließ die damalige Regierung Brandt/Scheel Methoden einer ressortübergreifenden Aufgaben- und Mittelplanung ausarbeiten, vgl. Franz Klein, in: B.Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar, Art. 65 GG, Rdnr. 5.

von der Enquête-Kommission Verfassungsreform erstellten Zwischenbericht,³ der mit einem neu in das Grundgesetz einzufügenden Art. 28 a ein verfassungsrechtlich normiertes Modell einer gesamtstaatlichen, ressortübergreifenden Rahmenplanung vorsah, einen vorläufigen Höhepunkt. Die Hochschätzung der staatlichen Planung mußte allerdings schon bald einer nüchterneren Betrachtungsweise weichen, die bereits im Schlußbericht⁴ der Enquête-Kommission Verfassungsreform in einem wesentlich eingeschränkterem Planungsmodell ihren Niederschlag fand.

Mit der Ausdehnung der staatlichen Planungstätigkeit auf die verschiedensten Sachgebiete stellte sich für die Rechtswissenschaft die Frage der Systematisierung der Planungen und Pläne unter dem Gesichtspunkt der zur Verfügung stehenden Rechtsformen staatlichen Handelns, da die staatliche Planungstätigkeit bis dahin nur in den Bereichen der haushaltsrechtlichen⁵ und raumbezogenen⁶ Planungen eine konsequente rechtliche Durchformung erhalten

3. vgl. Zwischenbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform vom 21.09.1972, BT-Dr. VI/3829;

4. vgl. Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform vom 09.12.1976, BT-Dr. 7/5924 (vgl. zur Kritik an der Gesamtplanung insbesondere S.165 f.); U. Scheuner, Zur Entwicklung der politischen Planung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Weber-Festschrift (1974), S. 369 ff;

5. vgl. zur Rechtsnatur des Haushaltsgesetzes beispielsweise Ch. F. Menger, VVDStRL 15 (1957), S. 12; E.A. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, Art. 110 GG, Anm. 13; BVerfGE 20, 92;

6. vgl. zum früheren Meinungsstreit über die Rechtsnatur des Bebauungsplans W. Blümel, Raumplanung, vollendete Tatsachen und Rechtsschutz, in: Forsthoff-Festgabe (1967), S. 139, 143; H.-U. Evers, Das Recht der Raumordnung (1973), S. 86 f;

hatte.⁷ Bei diesen Untersuchungen erwiesen sich die in anderen wissenschaftlichen Disziplinen⁸ erarbeiteten Definitionen der Begriffe Planung und Plan als nicht sehr hilfreich.

Nach den rechtswissenschaftlichen Definitionen⁹ sollten die Planung und der Plan im wesentlichen dadurch gekennzeichnet sein, daß es sich um zukunftsbezogene Ausarbeitungen eines staatlichen Organs handeln mußte, mit deren Hilfe durch aufeinander abgestimmte verschiedene Einzelmaßnahmen ein bestimmter, künftiger Ordnungszustand erreicht werden sollte.¹⁰ Jedoch waren diese Definitionen nicht geeignet, einer rechtlichen Systematisierung der staatlichen Aktionsprogramme und

-
7. vgl. hierzu E. Forsthoff, Über Mittel und Methoden moderner Planung, in: Planung III (1968), hrsg. von Joseph H. Kaiser, S. 21 f; K. Obermayer, VVDStRL 18 (1960), S. 144; F. Werner, DVBl. 1957, S. 225; vgl. zu der inzwischen erschienenen umfangreichen planungsrechtlichen Literatur beispielsweise P. Balscheit, Die Rechtsnatur des Plans (1969); M. Schröder, Planung auf staatlicher Ebene (1974); E. Forsthoff/W. Blümel, Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht (1970); J. Burmeister, Die Verwaltung 1969, S. 21; E. W. Böckenförde, Der Staat 1972, S. 429; W. Kewenig, DÖV 1973, S. 23; U. Battis, DÖV 1976, S. 144; K. Hofmann, BayVBl. 1976, S. 65;
 8. Wirtschaftswissenschaften: H. Koch, Planung, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft III (3.A., 1960), Sp. 4340; Sozialwissenschaften: E. Grochla, Planung, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften Bd. 8 (1964), S. 314; N. Luhmann, Politische Planung, in: Jahrbuch der Sozialwissenschaft (1966), S. 271;
 9. vgl. zur Kritik an den Definitionsversuchen W. Kewenig, DÖV 1973, S. 26; H. Lecheler, DÖV 1974, S. 443; F. Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 50 f; W. Hoppe, Planung und Pläne in der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, in: Bundesverfassungsgericht-Festgabe I (1976), S. 668;
 10. Diese Definition des verwaltungsrechtlichen Plans findet sich bei K. Obermayer, Allgemeines Verwaltungsrecht, in: J. Mang/Th. Maunz/F. Mayer/K. Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern (4.A., 1975), S. 267;

der politisch beeinflussten Entwicklungsplanungen¹¹ zu dienen, da sie lediglich die inhaltlichen Gemeinsamkeiten der Pläne als Produkte staatlichen Handelns aufzeigten und damit keinen für die Bestimmung der Rechtsform entscheidenden Bezug aufwiesen.¹²

Diese Erkenntnis führte zu der Frage, ob die bekannten Rechtsformen staatlichen Handelns geeignet seien, die Planung adäquat zu erfassen oder ob eine Erweiterung des Rechtsformenbestands durch planspezifische Rechtsinstitute¹³ und damit einhergehend die Betrachtung des Plans

11. vgl. zur politischen Planung und zur Entwicklungsplanung, die nicht ausschließlich raumorientiert ist, E.W. Böckenförde, Der Staat 1972, S. 429 ff; U. Scheuner, DÖV 1965, S. 542; E. Fricke, DÖV 1973, S. 406 ff; J. Köhlble, in: Planung I (1965), S. 99 ff; U. Scheuner, in: Planung I (1965), S. 70 f; L. Heigl, Besonderheiten und Interdependenzen der Entwicklungs-, Fach- und Verwaltungsplanung bei Regierungsplänen, in: Speyer-Schriftenreihe, Bd. 51 (1973), S. 87 f; F. Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 31 ff;

12. Das Planungsrecht ist damit als umfassender Begriff zu verstehen und beschränkt sich nicht auf Definitionen wie verwaltungsrechtlicher Plan und Verwaltungsplan, bezogen auf den raumorientierten Plan wie zum Beispiel bei K. Obermayer, Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, VVDStRL 18 (1960), S. 144; ebenso U. Scheuner, in: Planung I (1965), S. 70 ff;

13. vgl. hierzu beispielsweise die Diskussion im Hinblick auf die Rechtsnatur des Flächennutzungsplans; die Vorschläge reichten vom Verwaltungsinternum ohne Außenwirkung über das Verwaltungsprogramm bis zur hoheitlichen Maßnahme eigener Art; vgl. O. Schlichter/R. Stich/H.-J. Tittel, Kommentar zum Bundesbaugesetz (2.A., 1977), § 5 BBauG, Anm. 6; R. Stich, DVBl. 1973, S. 593; U. Martens, Die Rechtswirkungen des Flächennutzungsplans (1969), S. 7 ff;

als rechtliches aliud¹⁴ erforderlich sei. Durch die Ansehung des Plans als rechtliches aliud mit eigenen strukturbildenden Merkmalen, die durch einen normativen Aspekt die Elemente und Rechtsinstitute eines allgemeinen Planbegriffs herausbilden sollten, wäre die staatliche Planungstätigkeit aus dem bis dahin geltenden zweigliedrigen Schema staatlichen Handelns von Norm und Einzelakt¹⁵ ausgegliedert worden.

Allerdings waren auch die Vertreter der aliud-Theorie in sich uneins. Sie sahen den Plan einmal als Mischform von Norm und Einzelakt an, mit Elementen beider Rechtsinstitute¹⁶

-
14. vgl. O. Bachof, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 18 (1960), S. 192 f; ders., Die Dogmatik des Verwaltungsrechts, VVDStRL 30 (1972), S. 358; W. Blümel, Raumplanung, in: Forsthoff-Festgabe (1967), S. 139, 143; M. Billinger, in: Planung I (1965), S. 189; W. Brohm, Rechtsschutz im Bauplanungsrecht (1959), S. 52 ff; B. Balscheit, Die Rechtsnatur des Planes (1969), S. 31 ff; M. Imboden, Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, VVDStRL 18 (1960), S. 122 ff; Joseph H. Kaiser, in: Planung II (1966), S. 21 ff; U. Scheuner, in: Planung I (1965), S. 71 f; P. Lerche, DÖV 1961, S. 491;
 15. vgl. N. Achterberg, Diskussionsbeitrag (1974), S. 126; K.H. Friauf, Baurecht und Raumordnung, in: I.v.Münch, Besonderes Verwaltungsrecht (4.A., 1976), S. 461 ff; F. Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 48 ff; Günther Klein, Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung (1972), S. 92 ff; J. Kölbl, in: Planung I (1965), S. 93 ff; K. Obermayer, Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, VVDStRL 18 (1960), S. 156 ff; ders., Allgemeines Verwaltungsrecht, in: J. Mang/Th. Maunz/F. Mayer/K. Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern (4.A., 1975), S. 269;
 16. vgl. insbesondere O. Bachof, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 18 (1960), S. 192 f; W. Brohm, Rechtsschutz im Bauplanungsrecht (1959), S. 52 ff; M. Imboden, Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, VVDStRL 18 (1960), S. 122 ff; einschränkend dagegen E. Schmidt-Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts (1972), S. 64, 149;

oder aber als rechtlich völlig eigenständiges aliud.¹⁷ Die unterschiedliche rechtliche Beurteilung hatte ihren Grund wohl darin, daß das thema probandum im wesentlichen die raumbezogene Planung und hier insbesondere der gemeindliche Bebauungsplan war.¹⁸ Jedoch kann aus den Meinungsverschiedenheiten über die Rechtsnatur des Bebauungsplans wohl nur die Schlußfolgerung gezogen werden, daß die hergebrachte Systematik des Verwaltungshandelns nicht ausreicht, um alle Erscheinungsformen der staatlichen Pläne angemessen zu erfassen. Daraus folgt aber keinesfalls, daß der Plan schlechthin einer Ausprägung als eigenständiges Rechtsinstitut bedarf. Denn die Erweiterung der überkommenen Systematik des Verwaltungshandelns um eine Rechtsform "Plan" würde voraussetzen, daß es den "hoheitlichen Plan" oder wenigstens den Prototyp des Plans überhaupt gibt und daß dieser aufgrund seiner rechtlich relevanten strukturbildenden Merkmale mit den überkommenen Rechtsformen nicht erfaßt werden kann. Für eine solche exemplarische Untersuchung eignet sich die räumliche Planung jedoch nicht, da sie nur einen, wenn auch wesentlichen, Teilbereich der Planungsproblematik abdeckt.

Dies würde andererseits bedeuten, daß zur Feststellung gemeinsamer Strukturelemente eine gesonderte Untersuchung eines jeden einzelnen Plans erfolgen müßte. Die staatliche Planungstätigkeit hat jedoch inzwischen einen solchen Formenreichtum erreicht, daß auch kein Vertreter der aliud-Theorie von einer gewissen grundsätzlichen Homogenität der staatlichen Planungen ausgeht. Die fehlende Homogenität wird auch durch die vergeblichen Bemühungen Kaisers¹⁹ bestätigt,

17. so besonders Joseph H. Kaiser, NJW 1971, S. 586; ders., Referat (1974), S. 12 ff; R. Stich, JuS 1964, S. 335 ff; E. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts (10. A., 1973), S. 310;

18. vgl. W. Blümel, Raumplanung, in: Forsthoff-Festgabe (1967), S. 139, 143; H.-U. Evers, Das Recht der Raumordnung (1973), S. 86 f;

19. vgl. Joseph H. Kaiser, in: Planung I (1965), S. 32; ders., NJW 1971, S. 586; ders., Referat (1974), S. 12 ff;

anhand eines abstrakten, nur gedachten Plans einheitliche Strukturelemente eines eigenständigen Planbegriffs²⁰ auszuprägen. Kaiser konnte kein für alle Pläne geltendes, gemeinsames Strukturelement finden, das einer Zuordnung der Pläne zu den traditionellen Rechtsformen generell im Wege gestanden hätte. Es bildeten sich lediglich verschiedene vermeintliche planerische Besonderheiten heraus, die aber eine Ausprägung des Plans als Rechtsform sui generis nicht zu tragen vermochten.²¹

Um dies zu verdeutlichen, sollen nachfolgend einige planerische Besonderheiten auf ihre Vereinbarkeit mit einer normativen Regelung hin überprüft werden. Nach Ansicht der Vertreter der aliud-Theorie sollten hauptsächlich die planerische Folgerichtigkeit²², die eigengeartete Zwecksetzung, die fehlende Konditionalstruktur²³ und die mangelnde Unverbrüchlichkeit des Plans in Verbindung mit dem ihm wesenseigenen ständigen Wandel im Vollzug²⁴ einer

20. vgl. Joseph H. Kaiser, in: Planung II (1966), S. 21 ff;

21. vgl. hierzu auch R. Wahl, Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung I (1978), S. 106 ff, der ebenfalls versucht, Merkmale einer eigenständigen Kategorisierung aufzuführen;

22. vgl. M. Imboden, Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, VVDStRL 18 (1960), S. 122 ff; O. Bachof, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 18 (1960), S. 192; P. Balscheid, Die Rechtsnatur des Plans (1969), S. 35 ff; M. Schröder, Planung auf staatlicher Ebene (1974), S. 23; E. Körting, DVBl. 1973, S. 457 f; E.-H. Ritter, DÖV 1976, S. 804 f; S. Gronemeyer, DVBl. 1977, S. 756;

23. vgl. K. Huber, Maßnahmegesetz und Rechtsgesetz (1963), S. 91; E.-H. Ritter, DÖV 1976, S. 805; M. Schröder, Planung auf staatlicher Ebene (1974), S. 22;

24. vgl. hierzu Joseph H. Kaiser, in: Planung I (1965), S. 32; ders., Referat (1974), S. 13; K. Huber, Maßnahmegesetz und Rechtsgesetz (1963), S. 92; W. Blümel, Raumplanung, in: Forsthoff-Festgabe (1967), S. 143; S. Gronemeyer, DVBl. 1977, S. 756 f; wohl auch K. Redeker, NJW 1973, S. 1156;

Einordnung in die bestehende Systematik staatlichen Handelns entgehen.

Dem Vorwurf der planerischen Folgerichtigkeit, als deren Konsequenz die der Norm immanente formale Gleichbehandlung nicht möglich sein soll, ist entgegenzuhalten, daß der Plan in der Ungleichheit der effektiven Auswirkungen auf den Einzelnen keinen entscheidenden Unterschied zu den Wirkungen der Normen aufweist²⁵, da die Frage der Gleichheit in der Behandlung abstrakt an den Rechtsfolgen bei der Verwirklichung eines bestimmten Tatbestands zu messen ist.²⁶

Ebenso sind die Unterschiede in der Zwecksetzung zwischen Norm und Plan nur vermeintlicher Natur, denn es ist nicht überzeugend, daß der Zweck einer Norm eine bestimmte Rechtsfolge sein soll, wohingegen der Zweck des Plans auf eine Tatbestandsverwirklichung abgestellt sein soll.²⁷ Die Norm soll demzufolge auf die Ordnung und Bewertung eines vorhandenen Zustands ausgerichtet sein, während der Plan einer Wirklichkeitsveränderung im Sinne der Verwirklichung eines noch nicht existenten tatsächlichen Zustands dienen soll.²⁸ Diese Unterscheidung verkennt jedoch, daß auch die Norm nicht Selbstzweck ist, sondern ihren Sinn und ihre Daseinsberechtigung nur in der Rückwirkung auf die tatsächlichen Verhältnisse findet. Ebenso bezweckt die Vielzahl der sozial-gestaltenden Gesetze eine Veränderung der bestehenden Verhältnisse durch die Herbeiführung eines noch nicht existierenden, nur

25. ebenso W.Ernst, DVBl. 1960, S. 345; R. Breuer, die hoheitliche raumgestaltende Planung (1968), S. 57 ff; P. Badura, Planungsermessen, in: Bayerischer-Verfassungsgerichtshof-Festschrift (1972), S. 165; BVerwGE 11, 17;

26. vgl. hierzu auch K. Obermayer, Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, VVDStRL 18 (1960), S. 213 f;

27. vgl. K. Huber, Maßnahmegesetz und Rechtsgesetz (1963), S. 91 f;

28. so auch M. Schröder, Planung auf staatlicher Ebene (1974), S. 22;

vorgestellten Zustands.²⁹ Demnach ist der Zweck der Norm, wie der des Plans, die Beeinflussung und Gestaltung der Lebenswirklichkeit.³⁰

Den Plänen ist weiterhin eine gewisse Konditionalstruktur nicht abzusprechen.³¹ Allerdings ist dabei nicht der bei Normen übliche Maßstab anzulegen, wonach an einen bestimmten Tatbestand eine entsprechende Rechtsfolge geknüpft ist. Bei den Plänen sind vielmehr die Ausgangslage, das Planungsziel und die Planungsmittel konditional miteinander verknüpft. Dabei ähnelt bei der Planung die vorgefundene Situation dem in der Norm festgelegten Tatbestand, wohingegen die Ziele und die Mittel der Zielerreichung den Rechtsfolgen bei der Norm entsprechen. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, daß sich beim Plan diese Vorgänge mehr im tatsächlichen als im rechtlichen Bereich abspielen. Allerdings ist diese Tatsache angesichts der immer mehr verschwimmenden Konturen der Rechtsnormen im sozial gestalteten Staat von keiner so großen Bedeutung mehr.

Dies trifft auch auf den Vorwurf zu, daß der Plan nur von mangelnder Dauerhaftigkeit sei. Denn die schnellebigen Wirtschaftslenkungs- und Maßnahmegesetze orientieren sich ebenso wie die staatlichen Pläne an der Bewältigung gegenwärtiger Probleme und erledigen sich mit deren Überwindung.³²

29. vgl. zur Typologie der Leistungsgesetze P. Häberle, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1972), S.49 ff; K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland I (1977), S. 649 f;

30. ebenfalls für eine weitgehende Übereinstimmung H. Lecheler, DÖV 1974, S. 444;

31. wohl ebenso N. Achterberg, Diskussionsbeitrag (1974), S. 126;
P. Oberndorfer, Die Verwaltung 1972, S.263;

32. vgl. N. Achterberg, DÖV 1973, S. 296 f;
zum Investitionszulagengesetz W. Henke, JZ 1975, S. 452;

...
...
...
...
...

...
...
...
...
...

...
...
...
...
...

...
...
...
...
...

...
...
...
...
...

...
...
...
...
...

bedenken, daß auch das Grundgesetz von einem überkommenen Bestand an Rechtsform ausgeht,³⁹ wie die Schwierigkeiten bei der dogmatischen Bewältigung des öffentlich-rechtlichen Vertrags im Hinblick auf die Zulässigkeit nach dem Vorbehalt des Gesetzes gezeigt haben.⁴⁰

Die staatlichen Pläne sind deshalb entsprechend der im Verwaltungsrecht gebräuchlichen Unterscheidung in Einzelaktspläne und in normative Pläne einzuteilen. Dabei ist von einem rechtstheoretischen Normenbegriff auszugehen, der auch die nur verwaltungsintern geltenden Organisations- und Richtlinienpläne umfaßt.⁴¹

Selbst wenn im Einzelfall strukturelle Besonderheiten eines Plans eine Zuordnung zu einer bestimmten Rechtsform erschweren sollten, rechtfertigt dies noch nicht die Ausbildung einer Rechtsform sui generis. Dann ist vielmehr eine Auflösung der Rechtsformfrage in einzelne Problemkreise geboten.⁴² Damit kann die Zuordnung zu dem Grundmuster einer

39. vgl. hierzu M. Schröder, Diskussionsbeitrag (1974), S. 80;

40. vgl. insbesondere V. Götz, JuS 1970, S. 2 ff; W. Bosse, Der subordinationsrechtliche Verwaltungsvertrag als Handlungsform öffentlicher Verwaltung (1974), S. 48; N.-Z. Bisek, Der öffentlich-rechtliche Vertrag (1970), S. 44 ff; BVerwG, DVBl. 1973, S. 801 ff; vgl. zur Gegenmeinung K. Stern, VerwArch 1958, S. 145 f;

41. vgl. zu diesem Normenbegriff K. Obermayer, Allgemeines Verwaltungsrecht, in: J. Mang/Th. Maunz/F. Mayer/K. Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern (4.A., 1975), S. 181 f;

42. so auch E. Schmidt-Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts (1972), S. 64, 149 f; ders., DÖV 1974, S. 544 ff; ders., Verantwortungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL 34 (1976), S. 241; F. Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 49 f; H.-U. Erichsen/W. Martens, Das Verwaltungshandeln, in: H.-U. Erichsen/W. Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht (3.A., 1978), S. 226; ähnlich wohl auch W. Thieme, Zur Systematik verwaltungsrechtlicher Handlungsformen, in: Schack-Festschrift (1966), S. 161;

Rechtsform auch dann vorgenommen werden, wenn dieses der Struktur des Plans nicht in jeder Hinsicht gerecht wird,⁴³ da die einzelnen Rechtsformen grundsätzlich genügend inhaltlichen Spielraum bieten,⁴⁴ um Besonderheiten Rechnung tragen zu können. Das entscheidende Gewicht für die Bestimmung der Rechtsnatur eines Plans kommt dabei den materiell-rechtlichen Bestimmungsfaktoren zu⁴⁵, wohingegen die formellen Kriterien ein Indiz dafür geben, welche Rechtsform der Planungsträger als dem Plan angemessen erachtete.

Demzufolge bleibt festzuhalten, daß die staatlichen Pläne in Gestalt der überkommenen Rechtsformen ergehen, denn der Plan ist keine Rechtsform staatlichen Handelns, sondern er ist eine Form tatsächlichen Handelns⁴⁶ und damit das Objekt der staatlichen Tätigkeit.⁴⁷ Damit ist die Rechtsform des Plans als abhängige Variable zu bezeichnen, wobei anderen rechtlich relevanten Bestimmungsfaktoren die Funktion unabhängiger Variablen zukommt, die die Rechtsform des Plans

43. so E.Schmidt-Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts (1972), S. 149;

44. vgl. F. Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 46 f; ders., Diskussionsbeitrag (1974), S. 192 ff;

45. vgl. hierzu auch die Ausführungen von K. Redeker, JZ 1968, S. 540;

46. vgl. C.H.Ule, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 18 (1960), S. 185 f; H. Pfeifer, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 18 (1960), S. 190; K. Obermayer, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 18 (1960), S. 213; K.Lange, Verkehr und Öffentliches Recht (1974), S. 279;

47. die Planung ist nach K.Redeker, JZ 1968, S. 537, eine "außerjuristische Erscheinung"; vgl. auch F. Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 62; B. Dobiey, Die politische Planung (1975), S. 51 f; L. Heigl/R. Hosch, Raumordnung und Landesplanung in Bayern, Kommentar, Vorbemerkung vor Art. 1, Rdnr. 5;

präjudizieren.⁴⁸ Der Plan selbst ist im faktischen Bereich des Verwaltungshandelns angesiedelt und weist für sich keinen Bezug zur Rechtsform auf.⁴⁹

2. Die formellen und materiellen Bestimmungsfaktoren der Rechtsform

Von den außerordentlich vielen Kriterien, die zu einer sinnvollen Systematisierung der staatlichen Pläne und Planungen führen würden, sind diejenigen Unterscheidungs- und Einteilungsmerkmale auszuscheiden, die keinen rechtlich relevanten Bezug aufweisen und deshalb für die Bestimmung der Rechtsform eines Plans ungeeignet sind.⁵⁰

So ermöglicht die Unterscheidung nach Planungssachbereichen keine auf die Rechtsnatur der Pläne bezogene Systematisierung, da die Betrachtung der Planungsinhalte unter sachlichen Gesichtspunkten zu keinen rechtlich relevanten Abgrenzungskriterien führt.⁵¹ Die Pläne innerhalb eines bestimmten

48. vgl. zur Abhängigkeit der Rechtsnatur von bestimmten typologischen Merkmalen K. Obermayer, Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, VVDStRL 18 (1960), S. 152 ff; M. Oldiges, Grundlagen eines Plangewährleistungsrechts (1970), S. 53 ff; vgl. hierzu auch F. Ossenbühl, Gutachten (1974), S.25; H.P.Ipsen, in: Planung II (1966), S. 82;

49. vgl. hierzu K.Redeker, JZ 1968, S.537 und das Planungsschema von F.Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 36;

50. vgl. zur Typologie der Planung auch F.Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 25; für eine Differenzierung der Pläne nach dem Rechtscharakter ist auch H.P.Ipsen, in: Planung II (1966), S. 82;

51. Als Planungssachbereiche wären die Finanz-, Wirtschafts-, Agrar-, Energie-, Verkehrs-, Bildungs- und Umweltplanungen zu nennen, wobei die Zusammensetzung dieses Katalogs den jeweils wechselnden politischen Interessen unterworfen ist.

Sachbereiches können rechtlich durchaus unterschiedlich zu qualifizieren sein, wie das Beispiel der raumbezogenen Planung auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene zeigt.

Ebenso ist der Ablauf des Planungsprozesses, der die einzelnen Stufen der Planungsvorbereitung, der Planaufstellung, der Planrealisierung und des Planvollzugs umfaßt⁵², für die rechtliche Qualifizierung eines Planes ohne Bedeutung, da für die Bestimmung der Rechtsnatur eines Plans nicht die einzelnen vor- und nachgeordneten Phasen der Planaufstellung entscheidend sind, sondern ausschließlich der Plan als eigenständiges Ergebnis staatlichen Handelns. Davon ist aber das eigentliche Planaufstellungsverfahren zu unterscheiden, das durchaus Rückschlüsse auf die Rechtsform eines Plans zuläßt, da die meisten staatlichen Handlungsformen bestimmte Verfahrensweisen beinhalten.

Der von einem Plan umfaßte Planungszeitraum weist ebenfalls keinen unmittelbaren Bezug zur Rechtsform auf.⁵³ Der Faktor

52. Die Einteilung in Ziel- oder Programmplanung und in Durchführungs- oder Maßnahmeplanung knüpft ebenfalls an den Ablauf des Planungsprozesses an, wobei lediglich eine gedankliche Aufteilung des einheitlichen Planungsprojekts in zwei Einzelabschnitte erfolgt, vgl. auch E.-W.Böckenförde, Der Staat 1972, S.435; M.Schröder, Planung auf staatlicher Ebene (1974), S.13f; F.Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 27 f. Die von H.P.Ipsen, in: Planung II (1966) S.75 ff vorgenommene, auf das Merkmal der Programmhomogenität abstellende Unterscheidung orientiert sich ebenfalls am Ablauf des Planungsprozesses.

53. Dennoch ist eine Differenzierung nach dem Faktor "Zeit" und der Planungsperiode weithin üblich, wenn auch nach unterschiedlichen Gesichtspunkten, vgl. hierzu auch U.Scheuner, in: Planung I (1965), S.78 f; Joseph H.Kaiser, in: Planung II (1966), S.23; E.-W.Böckenförde, Der Staat 1972, S.436; W.Kewenig, DÖV 1973, S.25; F.Ossenbühl, Gutachten (1974), S.76; W.Hoppe, Planung und Pläne in der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, in: Bundesverfassungsgerichts-Festgabe I (1976), S.670. Unter Planungsperiode ist dabei der Zeitraum von der Planaufstellung bis zum vorgesehenen Abschluß der Planrealisierung zu verstehen. Dabei ist zwischen kurzfristigen (1-2 Jahre), mittelfristigen (2-7 Jahre) und langfristigen (7-15 Jahre) Plänen zu unterscheiden, so F.Ossenbühl, Gutachten (1974), S.28; E.-W.Böckenförde, Der Staat 1972, S.436 vgl. zu anderen zeitlichen Einteilungen U.Scheuner, in: Planung I (1965), S.78; F.Wagner, System einer integrierten Entwicklungsplanung, in: Speyer-Schriftenreihe, Bd.55 (1975), S.162 f;

Zeit korrespondiert vielmehr mit der Regelungsintensität, denn je langfristiger eine Planung ist, desto weniger detailliert kann sie aufgrund der in der zukünftigen Entwicklung liegenden Ungewissheit sein.⁵⁴ Allerdings hat das mit dem Planungszeitraum in Verbindung stehende Kriterium der Plan-detailliertheit⁵⁵ dann eine gewisse Bedeutung für die Bestimmung der Rechtsform, wenn der Plan gegenüber Dritten verbindlich sein soll. In diesem Fall muß der Regelungsgehalt des Plans wegen des rechtsstaatlichen Erfordernisses der Bestimmtheit einer verbindlichen Regelung hinreichend detailliert ausgestaltet sein. Soweit das Merkmal der Plan-detailliertheit jedoch auf die Unterscheidung zwischen Rahmen- und Detailplanung abstellt, ist sie für die Rechtsform des Plans ohne Bedeutung.

Die Unterscheidung nach dem Planungsumfang ermöglicht lediglich die Aufteilung der Pläne in Total- und Sektoralplanungen,⁵⁶ in Gesamt- und Fachplanungen⁵⁷ und in zentrale, gesamtstaatliche sowie örtliche Planungen.⁵⁸

-
54. Deshalb werden längerfristige Programme häufig durch kurz- und mittelfristige Pläne konkretisiert, vgl. hierzu M. Schröder, Planung auf staatlicher Ebene (1974), S. 16; F. Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 28.
55. vgl. zur Plandetailliertheit E.-W. Böckenförde, Der Staat 1972, S. 436; K. Obermayer, Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, VVDStRL 18 (1960), S. 151 f;
56. im Sinne einer vollständigen, totalen Verplanung und einer teilweisen, partiellen Planung, so R. Herzog, Planung, in: Evangelisches Staatslexikon (2.A., 1975), Spalte 1825;
57. vgl. hierzu E.-W. Böckenförde, Der Staat 1972, S. 436; M. Schröder, Planung auf staatlicher Ebene (1974), S. 14 f; F. Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 28; E. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts (10.A., 1973), S. 304, 307; F. Wagener, System einer integrierten Entwicklungsplanung, in: Speyer-Schriftenreihe, Bd. 55 (1975), S. 132; allerdings ist der Sprachgebrauch insbesondere im Bereich der Gesamtplanung nicht einheitlich;
58. danach ist zwischen zentraler-gesamtstaatlicher und regionaler-örtlicher Planung zu unterscheiden, vgl. H. J. Wolf/O. Bachof, Verwaltungsrecht Bd. 1 (9.A., 1974), § 47 IX b 6;

Ebenso führt die Planungsträgerschaft zu keinem rechtlich bedeutsamen Einteilungskriterium, da sich die staatlichen Stellen in der Regel verschiedener Handlungsformen bedienen können.⁵⁹ Die weitere in der Planungsträgerschaft liegende Möglichkeit, nach Ressortplanungen⁶⁰, ressortübergreifenden Planungen⁶¹ und der Planung eines vertikalen Ressortplanungsverbundes⁶² zu unterscheiden, ist ebenfalls von der Rechtsform unabhängig.

Die Einteilung nach dem Planungszweck führt zu den rechtlich unerheblichen Begriffen der Ordnungs-⁶³ und Entwicklungs-

-
59. so unterscheiden F. Wagener, System einer integrierten Entwicklungsplanung, in: Speyer-Schriftenreihe, Bd. 55 (1975), S. 134 ff und E. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts (10. A., 1973), S. 305; F. Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 25 f und M. Schröder, Planung auf staatlicher Ebene (1974), S. 11 verstehen unter Planungsträger dagegen nur die Gebietskörperschaften;
 60. Darunter ist die ausschließlich in einem Ressort angesiedelte Planung eines bestimmten Aufgabenbereichs zu verstehen, so F. Wagener, System einer integrierten Entwicklungsplanung, in: Speyer-Schriftenreihe, Bd. 55 (1975), S. 134. Insofern ergibt sich eine gewisse Übereinstimmung mit dem Begriff der Fachplanung.
 61. als Planung mehrerer Ressorts derselben Gebietskörperschaft mit verschiedenen Geschäftsbereichen, so F. Wagener, System einer integrierten Entwicklungsplanung, in: Speyer-Schriftenreihe, Bd. 55 (1975), S. 135 f;
 62. wie beispielsweise die Rahmenplanung nach Art. 91 a GG und die Planungen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz (BGBl. I 1972, S. 1009) als Planungen der jeweiligen Bundes- und Länderressorts mit denselben Geschäftsbereichen; vgl. zur Gefahr des Ressortegoismus F. Wagener, System einer integrierten Entwicklungsplanung, in: Speyer-Schriftenreihe, Bd. 55 (1975), S. 134 f und zum Planungsverfahren H. Pruns, DÖV 1973, S. 218 ff; D. Keller, DÖV 1977, S. 845 f;
 63. hierzu zählen im wesentlichen die Bauleit- und Raumordnungsplanungen zur Abwehr von Gefahren in der Entwicklung, vgl. F. Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 31;

planungen.⁶⁴

Das Merkmal des Planungsgegenstands führt, wenn man die Unterscheidung nach Planungssachgebieten ausklammert, zu den Kriterien der raumbezogenen stationären Planung und der zeitbezogenen strategischen Planung⁶⁵ sowie den objekt- und personenbezogenen Plänen.⁶⁶

Das letzte Merkmal dieser Aufzählung, die Unterscheidung nach der Verbindlichkeit, weist einen sehr starken Bezug zur Rechtsform auf, da hierdurch die zur Verfügung stehenden Rechtsformen eingeschränkt werden. Allerdings reicht dieses Merkmal zur Bestimmung der Rechtsform allein nicht aus, da es keine Abgrenzung von den nur verwaltungsintern verbindlichen Planungen ermöglicht und für die im Außenrechtskreis verbindlichen Planungen verschiedene Rechtsformen zur Verfügung stehen.

Die bisher behandelten Unterscheidungsmerkmale erlauben zwar eine sinnvolle Systematisierung der staatlichen Pläne, sie sind jedoch für die Bestimmung der Rechtsform nicht geeignet,

-
64. Mit dieser Planung soll eine zielorientierte Gestaltung eines künftigen und regelmäßig langfristigen Zeitraumes unter Einbeziehung der finanziellen Ressourcen erreicht werden, vgl. F.Ossenbühl, Gutachten (1974), S.32 f und W.Brohm, DV 1976, S.411 ff. Weiterhin soll dadurch im Rahmen einer "Globalsteuerung der Umwelt" aktiv die Entwicklung beeinflusst werden.
65. vgl. H.J.Wolff/O.Bachof, Verwaltungsrecht Bd. 1 (9.A.,1974), § 47 IX b 3; Joseph H. Kaiser, in: Planung II (1966), S.23 bezieht die strategische Planung auf Raum und Zeit; vgl. dazu auch die kritischen Ausführungen von W.Blümel, Raumplanung, in: Forsthoff-Festgabe (1967), S. 134 f, der Zweck und Ziel als maßgebliche Kriterien ansieht;
66. vgl. H. J. Wolff/O. Bachof, Verwaltungsrecht Bd. 1 (9.A., 1974), § 47 IX b 4 und die Einteilung bei M. Oldgigs, Grundlagen eines Plangewährleistungsrechts (1970), S. 45 ff;

da sie keinen unmittelbaren Bezug zu rechtlich erheblichen Kriterien aufweisen. Hierfür sind andere Bestimmungsfaktoren erforderlich, die sich allerdings nicht an bestimmten allgemeingültigen Elementen der Planung orientieren können, da es einen rechtlich erheblichen Grundtypus des Plans nicht gibt. Sie müssen vielmehr auf außerhalb der Planung liegende allgemeine rechtserhebliche Institute zurückgreifen, wie sie zur Bestimmung der Rechtsnatur eines jeden staatlichen Handelns verwendet werden.

Dabei sind die Adressaten der Planung⁶⁷ von besonderer Bedeutung. Zu den Adressaten sind alle diejenigen selbständigen Rechtssubjekte zu zählen, die von der Planung unmittelbar betroffen werden und an die sich die Planung nach der Intention des Planungsträgers richten soll. Als Rechtssubjekte in diesem Sinne sind auch rechtsfähige Gebilde des öffentlichen Rechts zu verstehen. Mit der Feststellung des Adressatenkreises läßt sich die Außenwirkung⁶⁸ des Plans ermitteln, die nur mit bestimmten Rechtsformen bewirkt werden kann. Damit läßt sich der Rechtsformenbestand aus der Prüfung ausscheiden, der nur eine verwaltungsinterne Wirkung erzielen kann.⁶⁹

67. vgl. F.Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 29; K. Obermayer, Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, VVDStRL 18 (1960), S. 152 f; M. Schröder, Planung auf staatlicher Ebene (1974), S. 18; a.A. wohl J. Egerer, Der Plangewährleistungsanspruch (1971), S. 27 f;

68. Als Kriterien für die Differenzierung nach dem Adressatenkreis sollen die Außenwirkung und die Regelungsindividualität dienen, so auch K. Obermayer, Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, VVDStRL 18 (1960), S. 153 ff; F. Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 29 f; H.P. Ipsen, in: Planung II (1966), S. 71 ff.

69. vgl. zu den nur verwaltungsinternen Regierungsprogrammen und Richtlinienplänen G. Püttner/G.Kretschmer, Die Staatsorganisation (1978), S. 189; R.Stich, DVBl. 1973, S. 593; kritisch wohl R. Wahl, Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung I (1978), S. 103 ff;

Als nächster für die Rechtsform bedeutsamer Bestimmungsfaktor ist die Regelungsindividualität zu nennen. Danach ist zu unterscheiden, ob es sich um eine abstrakt-generelle oder konkret-individuelle Regelung handelt.⁷⁰ Die rechtsdogmatische Bedeutung dieser Einteilungskriterien ist darin zu sehen, daß dafür jeweils bestimmte Rechtsformen als adäquate Regelungsinstrumentarien zur Verfügung stehen. Den generell-abstrakten Plänen ist eine Rechtsform mit normativem Charakter angemessen, wohingegen die konkret-individuellen Pläne⁷¹ als öffentlich-rechtliche Verträge oder als Verwaltungsakte anzusehen sind.

Die bereits erwähnte Verbindlichkeit ist ein weiteres bedeutsames Merkmal für die Bestimmung der Rechtsform. Danach ist die staatliche Planung in indikative⁷², imperative und influenzierende Pläne einzuteilen.⁷³ Mit dieser Unter-

70. vgl. hierzu P. Balscheid, Die Rechtsnatur des Planes (1969), S. 31 ff;

71. vgl. zum öffentlich-rechtlichen Vertrag H.Meyer/H.Borgs-Maciejewski, Verwaltungsverfahrensgesetz (1976), Kommentar, § 54, Rdnr. 17 ff; F.Kopp, Verwaltungsverfahrensgesetz (1976), Kommentar, § 54, Anm. 2b; H.-J.Knack, Verwaltungsverfahrensgesetz (1976), Kommentar, § 54, Rdnr. 4;

72. Als indikative Pläne sind beispielsweise der Jahreswirtschaftsbericht, der Sozialbericht und die übrigen jährlichen Berichte der Bundesregierung anzusehen. Der oftmals verwendete Terminus "informative Pläne" ist gleichbedeutend, vgl. U.Scheuner, in: Planung I (1965), S.83; H.-U.Erichsen/W.Martens, Das Verwaltungshandeln, in: H.-U.Erichsen/W.Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht (3.A., 1978), S. 224.

73. vgl. zu dieser Einteilung auch U.Scheuner, in: Planung I (1965), S.67 ff, 83 ff; J.Egerer, Der Plangewährleistungsanspruch (1971), S.28 ff; R.Herzog, Planung, in: Evangelisches Staatslexikon (2.A., 1975), Spalte 1826; F.Ossenbühl, Gutachten (1974), S.29; H.-U.Erichsen/W.Martens, Das Verwaltungshandeln, in: H.-U.Erichsen/W.Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht (3.A., 1978), S.223 f; H.J.Wolff/O.Bachof, Verwaltungsrecht Bd.1 (9.A., 1974), § 18 I b 4, § 47 IX b 1; K. Obermayer, Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, VVDStRL 18 (1960), S.152 unterscheidet hingegen nach Absichts- und Gestaltungsplanungen. Dagegen bezeichnet E.Forsthoff, in: Planung III (1968), S.27 als verbindliche Planungen nur solche, die die "Befindlichkeit" von Sachen zum Gegenstand haben, und stellt ihnen die Pläne gegenüber, die sich auf die Regelung von Abläufen beschränken.

scheidung wird aber noch keine Aussage über die Rechtsform des Plans getroffen, sie bezieht sich lediglich auf den Umfang und die Intensität der Verbindlichkeit.

Demgegenüber knüpft das in diesem Zusammenhang oftmals verwendete weitere Unterscheidungskriterium der normativen Planungen an den normativen Charakter der betreffenden Pläne an. Der Umfang und die Intensität der Verbindlichkeit der normativen Pläne bestimmt sich jedoch im Einzelfall nach der durch die konkrete Rechtsform bedingten Bindungswirkung, die innerhalb der normativen Rechtsformen unterschiedlich ausgestaltet sein kann.

Die indikativen Pläne haben keinerlei Verbindlichkeit. Sie dienen der Sammlung und Verarbeitung bestimmter Daten in Verbindung mit einer Prognose der auf diesem Sachgebiet zu erwartenden Entwicklung. Damit sollen sie die Planadressaten in eine bestimmte Richtung beeinflussen und ihnen Entscheidungshilfen bieten.

Demgegenüber legt der influenzierende Plan, der sein Vorbild in der aus dem französischen Verwaltungsrechts stammenden "planification"⁷⁴ hat, die Ziele und Prioritäten einer bestimmten Entwicklung fest.⁷⁵ Dabei nimmt der influenzierende Plan ohne Einsatz bestimmter hoheitlicher Mittel, allein durch Anreize und Vergünstigungen sowie die Androhung wirtschaftlicher Nachteile mittelbaren Einfluß auf das Verhalten der Planadressaten und damit die Verwirklichung der Planungsziele.

74. vgl. M.P. Lambert, in: Les problèmes de la planification, Colloque de janvier 1962, Université Libre de Bruxelles, Institut de Sociologie (1963);

75. Hierzu zählen insbesondere die verschiedenen Wirtschaftssubventionsprogramme und auch das Investitionszulagengesetz.

Dagegen bestimmt der imperative Plan⁷⁶ verbindlich die Ziele und verpflichtet die Planadressaten unmittelbar durch den Einsatz staatlicher Maßnahmen.⁷⁷ Innerhalb der imperativen Pläne ist eine weitere Unterteilung nach den Planadressaten geboten. Danach sind die privatrechtsgestaltenden Pläne, die planbindenden Pläne mit Geltungskraft nur gegenüber anderen Planungsträgern und die Richtlinienpläne mit nur verwaltungsinterner Bindungswirkung zu unterscheiden.⁷⁸ Die rechtliche Relevanz dieser weiteren Differenzierung liegt im Umfang der vom Planungsträger vorgesehenen Bindungswirkung und dem möglichen Adressatenkreis.

Eine weitere Unterscheidung ist nach dem Leistungs- oder Eingriffscharakter der Pläne möglich. Danach sind als Eingriffspläne solche Pläne zu bezeichnen, die die Rechte Dritter durch Eingriffe zu tangieren vermögen. Die Leistungspläne sind hingegen Programme, die ihre Ziele durch die Gewährung staatlicher Leistungen, namentlich durch Subventionen und Steuervergünstigungen zu erreichen suchen.⁷⁹ Diese Einteilung ist der Differenzierung nach imperativen und influenzierenden Plänen sehr ähnlich. Die indikativen Pläne werden von dieser Einteilung jedoch nicht erfaßt, da sie außerhalb des Organkreises des Planungsträgers keine rechtliche Wirkung

76. Die imperativen Pläne werden auch als normative Pläne bezeichnet, so U.Scheuner, in: Planung I (1965), S. 85; H.J. Wolff/O.Bachof, Verwaltungsrecht Bd. 1 (9.A., 1974), § 47 IX b 1 und § 18 I b 4.

77. H.J. Wolff/O.Bachof, Verwaltungsrecht Bd. 1 (9.A., 1974), § 47 IX b 1 und § 18 I b 4 bezeichnen den Haushaltsplan als imperativen Plan im weiteren Sinne, da er zumindest Regierung und Verwaltung bindet. Als imperative Pläne im engeren Sinne gelten die Bebauungspläne und die in Planfeststellungsverfahren zustande gekommenen Pläne, so F.Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 29 und J.Egerer, Der Plangewährleistungsanspruch (1971), S. 31.

78. vgl. H.J. Wolff/O.Bachof, Verwaltungsrecht Bd. 1 (9.A., 1974), § 47 IX b 7;

79. ähnlich H.P. Ipsen, in: Planung II (1966), S. 74;

entfalten können. Dennoch ist dieses Typisierungsmerkmal zur Bestimmung der Rechtsform mitgeeignet, da staatliche Eingriffe nach den Grundsätzen des Rechtsstaats stets dem Vorbehalt des Gesetzes unterliegen, so daß den Eingriffsplänen eine diesen Anforderungen genügende Rechtsform zugrundeliegen muß.⁸⁰

Als weiteres Unterscheidungskriterium ist die Planungskompetenz zu nennen, die eine Systematisierung nach dem Verfassungsprinzip der Bundesstaatlichkeit und der kommunalen Selbstverwaltung erlaubt, weshalb zwischen Plänen auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene zu unterscheiden ist.⁸¹ Für die Bestimmung der Rechtsform ist diese Unterscheidung insoweit von Bedeutung, als jedem dieser Planungsträger für die Wahrnehmung der hoheitlichen Aufgaben bestimmte Rechtsformen zur Verfügung stehen.⁸²

Der Dualismus von Gubernative und Administrative innerhalb der Exekutive⁸³ ermöglicht die Unterscheidung von Regierungs-

80. Für den Planvollzug hebt dies bereits J.Kölble, NJW 1966, S. 476, hervor.

81. vgl. hierzu L.Heigl, WV 1976, S.6 f; E.Pappermann, DÖV 1973, S.505 ff;
Diese Einteilung müßte noch um die Planungen auf der Ebene der Regionen (Regionalpläne), der Kreise (Kreientwicklungspläne) und der Mischform der Bund-Länder-Planungen nach den Art. 91 a und 91 b GG ergänzt werden, so auch F.Ossenbühl, Gutachten (1974), S.26.

82. vgl.R.Bartelsperger, VerwArch 1967,S.273; K.Obermayer, Allgemeines Verwaltungsrecht, in:J.Mang/Th.Maunz/F.Mayer/K.Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern (4.A., 1975), S.202 f; F.-L.Knemeyer, Bayerisches Kommunalrecht, (2.A.,1977), S.68; F.Ossenbühl, Die Quellen des Verwaltungsrechts, in: H.-U.Erichsen/W.Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht (3.A.,1978), S. 92;

83. E.-W.Böckenförde, Der Staat 1972, S.429 ff und R.Wahl, DÖV 1971,S.42 ff sprechen von "politischer Planung". Die Unterscheidung zwischen Regierungs- und Verwaltungsplanung findet sich auch in den verschiedenen Entwürfen zu Planungskongrollgesetzen, vgl. LT-Dr. Nordrhein-Westfalen 7/1518; LT-Dr. Rheinland-Pfalz 7/1542.

und Verwaltungsplanungen. Die Regierungsplanungen sind dadurch gekennzeichnet, daß sie auf die Gestaltung größerer Zusammenhänge auf zentraler staatlicher Ebene abzielen. Dagegen befassen sich die Verwaltungsplanungen mehr mit der Herbeiführung eines bestimmten Ordnungszustands in Einzelbereichen.⁸⁴ Diese unterschiedliche Zielsetzung bedingt auch verschiedene Rechtsformen. Während die Verwaltungsplanungen oftmals als Einzelaktspläne zu qualifizieren sind, bedürfen die Regierungsplanungen eher eines abstrakt-generellen Regelungsinhalts.

Als weiteres Systematisierungsmerkmal wäre der Grundsatz der Gewaltenteilung mit dem dadurch bedingten Verhältnis von Exekutive und Legislative im Planungsbereich zu nennen.⁸⁵ In diesem Verhältnis von Plan und Gesetz ist zwischen der Plangesetzgebung und der Plangesetzausführung mit dem Gesetzesvollzug zu unterscheiden. Der Plan kann, wie das Beispiel der mittelfristigen Finanzplanung und der darauf aufbauenden Haushaltsgesetzgebung⁸⁶ zeigt, Ausgangspunkt und Fundament eines nachfolgenden Gesetzes sein. Im Bereich dieser gesetzesvorbereitenden Planung⁸⁷ besteht die Gefahr, daß die vorausgehenden Planungen der Exekutive gegenüber dem Gesetzgeber eine faktische Bindungswirkung entfalten. Andererseits kann ein Gesetz auch die Grundlage eines nachfolgenden Plans bilden.

84. vgl. K.Obermayer, Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, VVDStRL 18 (1960), S. 150;

85. vgl. hierzu allgemein F.Ossenbühl, Die Quellen des Verwaltungsrechts, in: H.-U.Erichsen/W.Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht (3.A., 1978), S. 69;

86. vgl. E.-W.Böckenförde, Der Staat 1972, S.435; F.Ossenbühl, Gutachten (1974), S.27; vgl. für den Bereich der Wirtschaft, in dem den Planungen aber meistens interventionistische Gesetze nachfolgen, H.P.Ipsen, in: Planung II (1966), S. 76 ff;

87. vgl. hierzu W. Kewenig, DÖV 1973, S.26; E.-W.Böckenförde, Der Staat 1972, S. 435;

Für diese gesetzesvollziehende Planung⁸⁸ kommen alle Rechtsformen des Gesetzesvollzugs in Betracht.

Das Planaufstellungsverfahren ist für die Bestimmung der Rechtsform ein sehr wesentliches Merkmal, da den meisten staatlichen Handlungsformen bestimmte Verfahrensweisen zugeordnet sind.⁸⁹ Darunter ist jedoch nicht die zumindest juristisch uninteressante technische Ausarbeitung des Plans zu verstehen, in deren Rahmen zwar sehr wichtige und oftmals unumstößliche Vorentscheidungen hinsichtlich des Planinhalts getroffen werden, die aber für die Rechtsform nur eine sehr geringe Bedeutung hat. Hingegen besteht zwischen der Rechtsform und den Verfahrenserfordernissen eine starke Interdependenz. Allerdings ist bereits an dieser Stelle anzumerken, daß für die große Zahl der Verwaltungsprogramme und Richtlinienpläne⁹⁰ keine übereinstimmenden Verfahrensregelungen bestehen, sodaß für deren Systematisierung das Planaufstellungsverfahren nicht sehr hilfreich ist.

Bei der Untersuchung der für einen staatlichen Plan gewählten Rechtsform ist jedoch stets zu beachten, daß diese nach Verbindlichkeit, Adressatenkreis, Regelungsgehalt und Rechtsetzungskompetenz zulässig und angemessen ist. Dabei muß die materielle mit der formellen Rechtsnatur übereinstimmen.⁹¹

88. vgl. F. Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 27; E.-W. Böckenförde, Der Staat 1972, S. 435;

89. so auch K. Obermayer, Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, VVDStRL 18 (1960), S. 151;

90. hierzu zählen beispielsweise die Subventions- und Konjunkturförderungsprogramme; vgl. auch J. Kölbl, in: Planung I (1965), S. 100 ff;

91. vgl. zum Formenmißbrauch A. v. Mutius, Rechtsnorm und Verwaltungsakt, in: Wolff-Festschrift (1973), S. 170 f, 178 ff; W. Brohm, Rechtsschutz im Bauplanungsrecht (1959), S. 34; D. Volkmar, Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt (1962), S. 54 f; Ch. Pestalozza, Formenmißbrauch des Staates, (1973), S. 154 f;

3. Die normativen Rechtsformen

a. Das formelle und materielle Gesetz

Der Gesetzesbegriff der deutschen Staatsrechtslehre ist wohl noch immer der dualistische Gesetzesbegriff Laband's⁹², der eine gewisse "Verständigungsfunktion" erfüllt.⁹³ Das Charakteristikum dieses Begriffs ist die aus der Unterscheidung von inhaltlicher und formaler Betrachtungsweise gewonnene Gegenüberstellung eines materiellen und formellen Gesetzesbegriffs.⁹⁴ Danach ist als Gesetz im materiellen Sinn jede abstrakt-generelle Anordnung, jeder Rechtssatz zu verstehen.⁹⁵ Im formellen Sinn ist jeder nach dem verfassungsmäßigen Gesetzgebungsverfahren zustandegekommener Willensakt

92. vgl. P. Laband, Das Budgetrecht (1871), S.3 ff; M.Imboden, Das Gesetz als Garantie rechtsstaatlicher Verwaltung (2.A., 1962), S.9; G.Jellinek, Gesetz und Verordnung (1887, Neudruck 1964), S.228 ff; E.-W.Böckenförde, Gesetz und gesetzgebende Gewalt (1958), S.226 ff; H.W.Kopp, Inhalt und Form der Gesetze, Bd. 1 (1958), S.32 ff; F.Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz (1968), S.54 ff; P. Selmer, JuS 1968, S. 491;

93. so insbesondere F. Ossenbühl, Die Quellen des Verwaltungsrechts, in: H.-U.Erichsen/W.Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht (3.A., 1978), S.69, der betont, daß dieser Begriff nicht "in die Rumpelkammer des konstitutionellen Staatsrechts" gehört; ähnlich auch R.Mussnug, Der Haushaltsplan als Gesetz (1976), S. 353 f;

94. vgl. P.Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. 2 (5.A., 1911, Neudruck 1964), S. 63 f;

95. Als Gesetze im materiellen Sinn sind demnach die Rechtsformen des Gesetzes, der Rechtsverordnung und der Satzung anzusehen.

Ein weiter gefaßter rechtstheoretischer Normenbegriff schließt dagegen auch die nur verwaltungsintern geltenden Richtlinienplanungen mit ein, vgl. K. Obermayer, Allgemeines Verwaltungsrecht, in: J.Mang/Th.Maunz/F.Mayer/K.Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern (4.A., 1975), S. 181 f.

des Gesetzgebers als Gesetz anzusehen.⁹⁶ Damit stehen die formellen und materiellen Gesetze zueinander im Verhältnis zweier sich schneidender Kreise, so daß es Gesetze im formellen, im nur materiellen und im formellen und materiellen Sinn gibt.⁹⁷

Demgegenüber ist die Problematik eines nur demokratischen oder eines sozialstaatlichen Gesetzesbegriffs eine mehr verfassungstheoretische Frage.

Bei der hier vorzunehmenden Untersuchung des Rahmenplans auf seine Rechtsnatur hin ist jedoch im Hinblick auf die Rechtsform "Gesetz" nur auf das Kriterium des Zustandekommens abzustellen, also auf den ausschließlich formalen Gesetzesbegriff.⁹⁸ Denn die Qualifizierung des Rahmenplans als Gesetz würde nach den obigen Ausführungen stets voraussetzen, daß der Rahmenplan wenigstens als Gesetz im formellen Sinn zu bezeichnen wäre.⁹⁹

-
96. vgl. P.Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. 2 (5.A., 1911, Neudruck 1964), S.2, 61 ff; ders., Das Budgetrecht (1871), S. 4 ff; Ch.-F.Menger, Das Gesetz als Norm und Maßnahme, VVDStRL 15 (1957), S. 4; H.Kelsen, Allgemeine Staatslehre (1925), S.235; W.Schick, Gesetz, Gesetzgebung, in: Evangelisches Staatslexikon (2.A., 1975), Spalten 844 f; R.Thoma, Die Funktionen der Staatsgewalt-Grundbegriffe und Grundsätze, in: G.Anschütz/R.Thoma, Handbuch des deutschen Staatsrechts II (1932), S. 124 ff;
97. so zum Beispiel A.Haenel, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne, in: Studien zum deutschen Staatsrecht II (1888), S. 110;
98. vgl. K.Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland I (1977), S. 648 f; weiterhin U.Meyer-Cording, Die Rechtsnormen (1971), S. 35, der ein Dominieren des formellen Gesetzesbegriffes festzustellen glaubt.
99. vgl. zur inhaltlichen Unterteilung der Gesetze P. Häberle, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1972), S. 49 ff; ders., AÖR 1977, S. 57 ff;

Dies würde voraussetzen, daß der Rahmenplan von einem nach der Verfassung dazu berufenen Organ im verfassungsrechtlich vorgesehenen Verfahren als Gesetz beschlossen und verabschiedet worden wäre. Damit wäre die Frage nicht entschieden, ob der Rahmenplan aufgrund seines auf Fortschreibung und Anpassung ausgerichteten Inhalts überhaupt als Gesetz im materiellen Sinn bezeichnet werden könnte. Denn die Diskussion, inwieweit ein Plangesetz¹⁰⁰ auch ein materielles Gesetz sein kann, wurde durch den jährlich in Gesetzesform zu verabschiedenden Haushaltsplan¹⁰¹ ausgelöst. Die Gesetzeseigenschaft des

100. Allerdings sind Pläne in Gesetzesform in der Planungspraxis nicht sehr zahlreich; vgl. beispielsweise auf Bundesebene: Haushaltsplan nebst Anlagen; jährlicher Wirtschaftsplan des ERP-Sondervermögens; Bundesfernstraßenausbauplan vom 30.06.1971, BGBl. I S. 873 i.d.F. d. FernSträndG vom 05.08.1976, BGBl. I S. 2093; vgl. zum Beispiel auf Länderebene: Die Haushaltspläne der Bundesländer (anders Hamburg, das den Haushalt durch Parlamentsbeschluß feststellt, vgl. E. A. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, § 1 BHO, Anm. 1 und R. Mussgung, Der Haushaltsplan als Gesetz (1976), S. 307); teilweise die Landesentwicklungs- und Raumordnungsprogramme (zum Beispiel in Hessen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen);

101. vgl. hierzu bereits P. Laband, Das Budgetrecht (1871), S. 11 ff;

Haushaltsplans ist jedoch inzwischen weitgehend anerkannt.¹⁰² Ebenso hat die Kurzlebigkeit der Maßnahme-, Wirtschaftslenkungs- und Förderungsgesetze nicht deren Anerkennung als Gesetze im wenigstens formellen Sinn verhindert.

Jedoch liegt der Schwerpunkt der gesetzlichen Regelung im Planungsbereich nicht auf den eigentlichen Plangesetzen, son-

102. So zum Beispiel U.Scheuner, Entwicklungslinien des parlamentarischen Regierungssystems in der Gegenwart, in: Arndt-Festschrift (1969), S.398; wohl auch K.M. Hettlage, Zur Rechtsnatur des Haushaltsplanes, in: Weber-Festschrift (1974), S. 394, der allerdings nicht deutlich macht, ob sich seine Ausführungen auf das Haushaltsgesetz oder den Haushaltsplan beziehen; vgl. weiterhin R.Mussgung, Der Haushaltsplan als Gesetz (1976), S. 355; W.Schick, JZ 1967, S.272; W.Henrichs, Artikel 113 des Grundgesetzes (1958), S.11; E.A.Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, Art. 110 GG, Anm. 14 und § 1 BHO, Anm. 1; a.A. wohl J.Heckel, Einrichtung und rechtliche Bedeutung des Reichshaushaltsgesetzes, in: G.Anschütz/R.Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts II (1932), S. 389 f, der den Haushaltsplan als "staatsleitenden Akt" im Sinne eines keine Rechtssätze enthaltenden parlamentarischen Beschlusses bezeichnet; ähnlich wohl auch Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 110 GG, Rdnr. 7; Ch.-F.Menger, Das Gesetz als Norm und Maßnahme, VVDStRL 15 (1957), S.12; H. Harnischfeger, Planung in der sozialstaatlichen Demokratie (1969), S.103 ("dienender Parlamentsakt"); W. Henrichs, Artikel 113 des Grundgesetzes (1958), S. 20 f; unentschieden dagegen J.Kölbl, in: Planung I (1965), 93 f; K.Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland I (1977), S.649 ("Organgesetz"); ähnlich auch K.H.Friauf, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL 27 (1969), S. 33; ders., Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung I (1968), S. 263; allerdings sieht ders., Die Finanzverfassung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Bundesverfassungsgerichts-Festgabe Bd. II (1976), S.329 den Streit um die Rechtsnatur als "begriffsjuristisches Scheinproblem" an; vgl. auch M.Bullinger, DÖV 1970, S.770; ebenfalls gegen eine bloß materiell-rechtliche Qualifizierung BVerfG, DVBl. 1977, S.606; dagegen unentschieden BVerfGE 20, 92; zu den Möglichkeiten der materiell-rechtlichen Bestimmungen im Haushaltsgesetz, vgl. bereits P.Laband, Das Budgetrecht (1871), S. 14 f;

dern auf den den Plänen vor- und nachgelagerten Stufen.¹⁰³ Die Planungsgesetze sind meist nicht Plangesetze, sondern vielmehr Planungsgrundsatzgesetze, die das Planungsverfahren und die Grundsätze der Planung regeln.¹⁰⁴ Weiterhin handelt es sich auch oft um Planvollzugsgesetze¹⁰⁵, die wie die wirtschaftlichen Interventionsgesetze nur der Realisierung eines übergeordneten Programms dienen.¹⁰⁶ Die eigentlichen Plangesetze, die einen Plan zum Inhalt haben, finden sich hauptsächlich im Bereich der Finanz-, Wirtschafts-, Raum- und Landesplanung.¹⁰⁷

Weiterhin ist der Plan wegen seines Umfangs meist nur in der Anlage zu den jeweiligen Gesetzen enthalten. Jedoch haben auch diese Pläne Gesetzescharakter, da die Anlagen grundsätzlich dieselbe rechtliche Qualität haben wie der Gesetzestext selbst.¹⁰⁸

Der Rahmenplan ergeht jedoch nicht als Anlage zu den als Planungsgrundsatzgesetzen zu bezeichnenden Ausführungsgesetzen zu Art. 91 a GG. Vielmehr werden die Rahmenpläne von den eigens dazu berufenen Planungsausschüssen beschlossen und den Regierungen und Parlamenten lediglich zur Information

103. so ist wohl auch W.Rüfner, Das Recht der öffentlich-rechtlichen Schadensersatz- und Entschädigungsleistungen, in: H.-U.Erichsen/W.Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht (3.A., 1978), S. 456, zu verstehen;

104. Diese quantitative Gewichtung ist allerdings für die Rechtsform nicht bedeutend, so H.P.Ipsen, in: Planung II (1966), S.82; F.Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 46; P.Häberle, AÖR 1977, S. 57 ff;

105. vgl. hierzu auch P.Lerche, Stiller Verfassungswandel als aktuelles Politikum, in: Maunz-Festgabe (1971), S.299;

106. vgl. zu dieser Problematik H.P.Ipsen, AÖR 1965, S.393;

107. Dies bedeutet aber nicht, daß das Plangesetz in anderen Planbereichen nicht die angemessene Rechtsform wäre, vgl. hierzu auch H.P.Ipsen, in: Planung II (1966), S.82; F.Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 46.

108. ebenso R. Breuer, DVBl. 1970, S.103 f; E.A.Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, Art. 110 GG, Anm. 14;

beziehungsweise Stellungnahme zugeleitet.¹⁰⁹ Damit bilden die Rahmenpläne keine unselbständige Anlage zu den Ausführungsgesetzen, sondern sind vielmehr als selbständige Programme zu bezeichnen, die unabhängig und ohne Bezug zu den Ausführungsgesetzen lediglich als Bundestagsdrucksachen veröffentlicht werden.¹¹⁰ Die Rechtsqualität der Ausführungsgesetze erstreckt sich demnach nicht auf die Rahmenpläne und schließt sie auch nicht ein.¹¹¹

Dem Rahmenplan fehlen jedoch auch die sonstigen Voraussetzungen eines formellen Gesetzes.

Nach Art. 76 Abs. 1 GG können die Gesetzesvorlagen auf Bundesebene nur von der Bundesregierung, dem Bundesrat oder aus der Mitte des Bundestags initiiert werden.¹¹² Auf Landesebene sind gleichfalls nur die Landesregierungen und die Landesparlamente zu Gesetzesvorlagen befugt.¹¹³ Daneben

109. so die Regelung in den §§ 10 HBFG, 8 ASrG und 8 WStrG;

110. Die unselbständigen Anlagen werden nur aus Praktikabilitätsgründen nicht veröffentlicht; für das Gesetzgebungsverfahren gelten hingegen keine Einschränkungen, vgl. zu diesem Problemkreis auch BVerfGE 20, 93; H. Quaritsch, Das parlamentslose Parlamentsgesetz (2.A., 1961), S.25 ff; E.A.Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, § 1 BHO, Anm. 4; kritisch dagegen P.Häberle, JuS 1967, S.65.

111. Dieser Annahme steht auch entgegen, daß die Richtlinienplanungen als Exekutivakte innerhalb des politischen Ermessens der Regierungen angesehen werden, vgl. hierzu auch Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 62 GG, Rdnr. 45 und Art. 91 a GG, Rdnr. 49 ff.

112. vgl. zur Beschränkung der Gesetzesinitiative auf die drei genannten Bundesorgane auch Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 76 GG, Rdnr.2;

113. nach Art. 71 BV steht allerdings auch dem Volk im Rahmen eines Volksbegehrens (vgl. auch Art. 72 Abs.1 2. Alternative und Art. 74 BV) ein Initiativrecht zu, vgl. hierzu Th.Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Handkommentar (1971), Art. 71 BV, Rdnr. 1;

können, wie beispielsweise in Bayern der Senat, in manchen Fällen noch andere landesspezifische Institutionen Gesetzesvorlagen einbringen.¹¹⁴

Die Voranmeldungen zum Rahmenplan, die in etwa den Gesetzesvorlagen entsprechen würden,¹¹⁵ werden jedoch von den einzelnen Fachministern der Länder und des Bundes bei dem für den jeweiligen Rahmenplan zuständigen Planungsausschuß eingebracht. Der Planungsausschuß ist dann das nach der Verfassung und der darauf beruhenden Regelung der Ausführungsgesetze für die Planaufstellung und Beschlußfassung allein zuständige Organ.¹¹⁶

Die Zuleitung der beabsichtigten Voranmeldungen zum Rahmenplan durch die Regierungen von Bund und Ländern an die jeweiligen Parlamente hat nur informativen Charakter.¹¹⁷

114. vgl. Art. 71 BV; vgl. zum Wesen und den Aufgaben des Senats die Art. 34 ff BV, insbesondere Art. 39 ff BV; vgl. zum Gesetzgebungsrecht Th. Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Handkommentar (1971), Art. 39 BV, Rdnr. 1, 2 und Rdnr. 1 vor Art. 34 BV;

115. Dieser Vergleich ist mit den gebotenen Einschränkungen zu verstehen. Weiterhin sind die Voranmeldungen im Gegensatz zu den einheitlich eingebrachten Gesetzesvorlagen nach den einzelnen Ländern getrennt, vgl. §§ 8 Abs. 1 HBFG, 7 Abs. 1 AStrG und 7 Abs. 1 WStrG.

116. vgl. zur verfassungsrechtlichen Legitimation der Planungsausschüsse Art. 91 a Abs. 3 Satz 1 GG und die darauf beruhenden Regelungen der §§ 7 HBFG, 6 AStrG und 6 WStrG;

117. Durch die Information der Parlamente über die Voranmeldungen soll das Budgetrecht der Parlamente umfassend abgesichert werden. Die gesetzliche Grundlage für die Unterrichtung der Länderparlamente findet sich in den jeweiligen Landeshaushaltsordnungen; hinsichtlich des Bundestags besteht lediglich eine entsprechende Zusicherung der Bundesregierung, vgl. hierzu auch die Erklärung der Bundesregierung vom 18.01.1971, BT-Dr. VI/1705.

Siebezieht sich auch jeweils nur auf die das Land betreffenden Voranmeldungen.¹¹⁸ Nur der Bundestag wird wegen seiner gesamtstaatlichen Verantwortung und des hohen Finanzierungsanteils des Bundes, der alle Länder umfaßt, durch die Bundesregierung über alle Voranmeldungen informiert.¹¹⁹

Diese informative Unterrichtung, die jeweils nur einen Teil des Gesamtplans umfaßt und die den Parlamenten kein rechtlich fundiertes und verbindliches Einspruchsrecht gibt,¹²⁰ kann nicht mit der zentralen Stellung, die die Parlamente im Gesetzgebungsverfahren einnehmen, verglichen werden.¹²¹

Die Regierungen von Bund und Länder haben im Planaufstellungs- und Beschlußverfahren ebenfalls eine vom Gesetzgebungsverfahren abweichende Funktion.¹²²

Zwar werden die Planungsausschüsse von Mitgliedern der Regierungen gebildet und die von den einzelnen Landesvertretern im Planungsausschuß vorgetragenen Anmeldungen werden im Regelfall vom Ministerrat gebilligt und damit ähnlich einer Gesetzesinitiative von der gesamten Landesregierung getragen.¹²³ Jedoch handelt es sich beim Rahmen-

118. Diese Einschränkung folgt auch dem Umstand, daß die Unterrichtung der einzelnen Länderparlamente mit dem Budgetrecht des jeweiligen Parlaments korrespondiert.

119. vgl. hierzu die Anfrage von Abgeordneten aller Fraktionen an die Bundesregierung vom 23.07.1970, BT-Dr. VI/1057 und deren Antwort vom 04.08.1970, BT-Dr. VI/1078;

120. Die Parlamente können nur über die Haushaltsgesetzgebung Einfluß auf den Inhalt der Rahmenpläne nehmen.

121. Nach der bisherigen Regelung sind die Parlamente bei der Rahmenplanung auf die Wahrnehmung des Budgetrechts beschränkt, auf die Planung selbst haben sie keinen Einfluß.

122. Eine der verfassungsrechtlichen Besonderheiten der Rahmenplanung liegt in Art. 91 a Abs.3 Satz 1 GG begründet, wonach Einrichtungen für eine gemeinsame Rahmenplanung vorzusehen sind.

123. Nach Art. 71 BV ist aber nur der Ministerpräsident befugt, Gesetzesvorlagen im Namen der Staatsregierung einzubringen.

plan nicht um eine Materie, die der Gesetzgebung unterliegt, sondern um eine nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes exekutive Tätigkeit.¹²⁴

Weiterhin hat die spätere Zuleitung des beschlossenen Rahmenplans an die Regierungen von Bund und Länder nur informativen Charakter.¹²⁵ Denn der Rahmenplan ist zu diesem Zeitpunkt bereits beschlossen und vom Planungsausschuß verabschiedet. Damit können ihn die einzelnen Regierungen nicht mehr abändern, sondern nur noch zur Kenntnis nehmen. Die spätere Abänderung und Anpassung liegt außerdem wiederum beim Planungsausschuß.¹²⁶

Folglich haben die Regierungen auf den Rahmenplan nur eine mittelbare Einwirkungsmöglichkeit. Die verfassungsrechtlich vorgesehene Einrichtung für die gemeinsame Rahmenplanung und damit auch für den Rahmenplan ist allein der Planungsausschuß. Damit haben die Regierungen bei der Rahmenplanung grundsätzlich eine andere Stellung als im Gesetzgebungsverfahren.¹²⁷

124. vgl. Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 62 GG, Rdnr. 45 und Art. 91 a GG, Rdnr. 49 ff;

125. vgl. hierzu auch die §§ 10 HBFG, 8 AStrG und 8 WStrG, die das Verfahren nach der Aufstellung der Rahmenpläne regeln;

126. vgl. die §§ 8 Abs. 4 HBFG, 7 Abs. 4 AStrG und 7 Abs. 4 WStrG, wonach für die Anmeldungen zur Änderung der Rahmenpläne die Vorschriften für die erstmaligen Anmeldungen sinngemäß gelten;

127. Die Regierungen können den Inhalt der Rahmenpläne jedoch wesentlich mitbestimmen, da ihnen nach den §§ 8 Abs. 1 HBFG, 7 Abs. 1 AStrG und 7 Abs. 1 WStrG das Voranmeldungsrecht zusteht und außerdem die einzelnen Mitglieder der Planungsausschüsse sich hinsichtlich der Stimmabgabe mit den sie entsendenden Regierungen abzustimmen haben.

Die Beteiligung der Parlamente an der Rahmenplanung im Hinblick auf das Haushaltsbewilligungsrecht der Parlamente läßt ebenfalls eine Qualifikation des Rahmenplans als Gesetz nicht zu. Zwar erfolgt die Genehmigung und Bereitstellung der Mittel zur Durchführung der Rahmenpläne seitens der Parlamente im Gesetzgebungsverfahren und auch in Gesetzesform. Jedoch bezieht sich dies auf den als formelles Gesetz zu verabschiedenden Haushaltsplan.¹²⁸ Die Mittel für die Rahmenpläne sind dabei nicht mehr als eine Haushaltsposition unter vielen. Das Verfahren der Haushaltsgesetzgebung ist ein abgetrennter Vorgang, der keinerlei Rückwirkung und Bedeutung für die Rechtsform des Rahmenplans hat. Insbesondere kann der Rahmenplan auch nicht als unselbständige Anlage zum Haushaltsgesetz angesehen werden, die dieselbe rechtliche Qualifikation hätte.¹²⁹ Als Anlage zum Haushaltsgesetz können nur die nicht im Bundesgesetzblatt veröffentlichten Detailpläne zu den einzelnen Gliederungen und Titeln des Haushaltsplans angesehen werden.¹³⁰

Die Rahmenpläne werden auch nicht entsprechend Art. 82 Abs.1 GG im Bundesgesetzblatt bekanntgegeben und vom Bundespräsidenten ausgefertigt. Eine Verkündung und Ausfertigung entsprechend den Art. 82 Abs. 1 GG gleichlautenden Bestimmungen

128. Im Verfahren der Haushaltsgesetzgebung sind die Parlamente nicht an die sachlichen Festsetzungen der Rahmenpläne gebunden, wie sich aus dem in Art. 91 a Abs.4 Satz 4 GG geregelten Haushaltsbewilligungsrecht und allgemein aus Art. 110 GG ergibt.

129. vgl. zur Zulässigkeit der verschiedenen Formen der Ersatzveröffentlichung BVerfGE 20,93; H.Quaritsch, Das parlamentslose Parlamentsgesetz (2.A.,1961), S.25 ff; E.A.Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, § 1 BGH, Anm. 4; kritisch dagegen P.Häberle, JuS 1967, S.65;

130. vgl. hierzu die Bedenken von F.Ossenbühl, Gutachten (1974), S.97 ff; V.Götz, Recht der Wirtschaftssubventionen (1966), S.300; K.Obermayer, Allgemeines Verwaltungsrecht, in: J.Mang/Th.Maunz/F.Mayer/K.Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern (4.A.,1975), S. 235;

der Landesverfassungen erfolgt ebenfalls nicht.¹³¹ Die Veröffentlichung der Rahmenpläne als Bundestagsdrucksachen kann auch nicht als zulässige Ersatzveröffentlichung angesehen werden und ist auch nicht als solche gedacht.¹³²

Da alle formellen Voraussetzungen des Gesetzgebungsverfahrens nach dem Grundgesetz und den Landesverfassungen nicht vorliegen, ist der Rahmenplan kein Gesetz im formellen Sinn.

b. Die Rechtsverordnung

Als nächste für die Bestimmung der Rechtsnatur des Rahmenplans zu prüfende Rechtsform wäre die Rechtsverordnung zu nennen.

Vor der eigentlichen Prüfung ist aber zunächst der Rechtsbegriff der Rechtsverordnung zu bestimmen, da unter dem Begriff "Verordnung" verschiedene hoheitliche Maßnahmen verstanden werden.

Als "Sonderverordnungen" werden die zur Regelung der

131. vgl. für Bayern Art. 76 BV;

132. vgl. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 1983 bis 1986, BT-Dr. 10/26; Zwölfter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", BT-Dr. 10/303; dagegen werden die Rahmenpläne für den Hochschulbau vom Bundesminister für Bildung und Wissenschaft herausgegeben, vgl. 13. Rahmenplan für den Hochschulbau 1984-1987; weiterhin veröffentlicht der Wissenschaftsrat seine Empfehlungen zu den jeweiligen Rahmenplänen für den Hochschulbau;

"besonderen Gewaltverhältnisse" erlassenen hoheitlichen Maßnahmen bezeichnet.¹³³ Sie haben regelmäßig einen abstrakt-generellen Regelungsgehalt und werden von einem Träger hoheitlicher Gewalt einseitig beschlossen.¹³⁴ Da auch die "besonderen Gewaltverhältnisse" als Rechtsverhältnisse¹³⁵ in Bezug auf den Gewaltunterworfenen angesehen werden und keinen rechtsfreien Raum darstellen, waren diese Regelungen aus dem Kreis der nur verwaltungsintern wirkenden Verwaltungsvorschriften auszugliedern.¹³⁶ Sie sind aber keine

-
133. vgl. E.-W.Böckenförde/R.Grawert, AÖR 1970, S.20 f; F. Ossenbühl, Die Quellen des Verwaltungsrechts, in: H.-U.Erichsen/W.Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht (3.A.,1978), S.87; H.J.Wolf/O.Bachof, Verwaltungsrecht Bd. 1 (9.A.,1974), § 25 VIII a 1;
134. vgl. hierzu H.J.Wolf/O.Bachof, Verwaltungsrecht Bd. 1 (9.A.,1974), § 25 VIII a 1; Nach der Ansicht von E.-W.Böckenförde/R.Grawert, AÖR 1970, S.20 f begründen diese Normen für den Gewaltunterworfenen unmittelbare Rechte und Pflichten.
135. vgl. BVerfGE 33, 10; BVerwGE 47, 198; BayVerfGH, BayVBl. 1975, S. 298 ff; F. Ossenbühl, DÖV 1977, S. 802; H.-U. Erichsen, Besonderes Gewaltverhältnis und Sonderverordnung, in: Wolff-Festschrift (1973), S.231ff; K.Obermayer, Allgemeines Verwaltungsrecht, in: J.Mang/Th.Maunz/F.Mayer/K.Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern (4.A.,1975), S.167 f; O. Bachof, Verwaltungsakt und innerdienstliche Weisung, in: Laforet-Festschrift (1952), S.297 ff; ders., Die Dogmatik des Verwaltungsrechts, VVDStRL 30 (1972), S. 206 f; W.Brohm, DÖV 1964, S. 246 ff; W. Henke, Die Rechtsformen der sozialen Sicherung, VVDStRL 28 (1970), S. 157; D.Jesch, Gesetz und Verwaltung (1961), S. 211 f; H.-H.Rupp, Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre (1965), S. 41 ff; C.H.Ule, Das besondere Gewaltverhältnis, VVDStRL 15 (1957), S. 144;
136. vgl. zum Beispiel E.-W.Fuss, Verwaltung und Schule, VVDStRL 23 (1966),S.214; O.Bachof, Entwicklungstendenzen, Jubiläumsschrift (1963), S. 15; B.Lönnig, Der Vorbehalt des Gesetzes im Schulverhältnis (1974), S. 132 ff; P.Becker, DÖV 1970, S. 731 f; H.Krüger, Rechtsverordnung und Verwaltungsanweisung, in: Smend-Festgabe (1952), S. 230 f;

Rechtsverordnungen im Sinne des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG und haben im Planungsrecht keinerlei Bedeutung.¹³⁷

Die oftmals als Verwaltungsverordnungen bezeichneten hoheitlichen Maßnahmen sind ebenfalls keine Rechtsverordnungen im eigentlichen Sinne und damit auch keine Rechtsquellen.¹³⁸ Mit diesem Begriff werden Verwaltungs- und Richtlinienvorschriften bezeichnet, die nur innerhalb der Verwaltung verbindliche Wirkung entfalten können.¹³⁹

Als hier zu untersuchende Rechtsform verbleibt demnach nur die Rechtsverordnung¹⁴⁰ im eigentlichen Sinne des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG. Darunter ist ein von einem Regierungs- oder Verwaltungsorgan erlassener Hoheitsakt zu verstehen, der in einem eigens geregelten Ordnungsverfahren zustandekommt.¹⁴¹ Die Rechtsverordnung hat als normative Regelung einen abstrakt-generellen Inhalt und entfaltet nach außen gegenüber selbständigen Rechtsträgern materiell-rechtliche Verbindlichkeit.

137. E.-W.Böckenförde/R.Grawert, AÖR 1970, S.16 ff und R.Gross, DÖV 1971, S.188 sehen die Sonderverordnungen als eigenständigen Typus von Rechtsregelungen an. Keine Abgrenzung zu den Rechtsverordnungen nimmt dagegen K.Obermayer, Allgemeines Verwaltungsrecht, in: J.Mang/Th.Maunz/F.Mayer/K.Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern (4.A., 1975), S.201 vor, da das besondere Gewaltverhältnis nach dem Grundgesetz keine eigenständige Behandlung mehr verdiene.

138. vgl. hierzu F.Ossenbühl, Die Quellen des Verwaltungsrechts, in: H.-U.Erichsen/W.Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht (3.A., 1978), S.80 ff; H.-J.Wolff/O.Bachoff, Verwaltungsrecht Bd. 1 (9.A., 1974), § 24 II d 2;

139. Die Verwaltungs- und Richtlinienvorschriften sind für die staatliche Planung als Richtlinienplanungen und -pläne von Bedeutung. Der Rechtsform nach sind die Richtlinienpläne ebenso wie die Verwaltungsvorschriften keine Rechtsverordnungen im Sinne von eigenständigen Rechtsquellen.

140. Der von H.-J.Wolf/O.Bachof, Verwaltungsrecht Bd. 1 (9.A., 1974), § 25 VII verwendete Begriff "Gemeinverordnung" hat die gleiche Bedeutung und soll nur den Unterschied zur "Sonderverordnung" herausstellen.

141. vgl. hierzu auch die formale Definition von K.Obermayer, Allgemeines Verwaltungsrecht, in: J.Mang/Th.Maunz/F.Mayer/K.Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern (4.A., 1975), S. 200 f;

Aufgrund dieser Merkmale werden die Rechtsverordnungen auch als Gesetze im nur materiellen Sinn bezeichnet.

Die Rechtsverordnungen können im Einzelfall auch Einzelakte und Einzelfallregelungen gegenüber bestimmten Rechtsträgern zum Inhalt haben.¹⁴² Dies gilt umso mehr, als seit dem Eingang des Maßnahmengesetzes in die Rechtsdogmatik dem Kriterium "abstrakt-generell" keine Unabdingbarkeit beim formellen Gesetz mehr zukommt.¹⁴³ Gleiches muß dann auch für die ein Maßnahmengesetz konkretisierenden Maßnahme-Rechtsverordnungen gelten, deren Inhalt nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG von der Ermächtigungsnorm vorgezeichnet werden muß.

Nach den Bestimmungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG bedarf eine Rechtsverordnung unbedingt einer gesetzlichen Ermächtigung.¹⁴⁴ Die möglichen Ermächtigungsadressaten auf Bundesebene sind in Art. 80 Abs. 1 GG abschließend aufgezählt.¹⁴⁵ Eine Subdelegation der Ermächtigung ist nach Art. 80 Abs. 1 GG zwar grundsätzlich möglich, bedarf aber einer ausdrücklichen Regelung in der gesetzlichen Ermächtigung und einer Weitergabe durch eine eigene Rechtsverordnung durch einen der in Art. 80 Abs. 1 GG benannten Ermächtigungsadressaten.¹⁴⁶ Die Regelungen auf Landesebene entsprechen inhaltlich Art. 80 Abs. 1 GG, der die Rechtsverordnungen als gesetzesabhängige

¹⁴². vgl. auch die Beispiele bei K.Obermayer, Allgemeines Verwaltungsrecht, in: J.Maunz Th.Maunz F.Mayer K.Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern (4.A., 1975), S.200;

¹⁴³. vgl. zum Einzelfallgesetz H.Krüger, DVBl. 1955, S.758 ff; H.Schneider, über Einzelfallgesetze, in: Schmatt-Festschrift (1959), S. 160 ff;

¹⁴⁴. vgl. Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art.80 GG, Rdnr. 3,4; vgl. hierzu auch die Ausführungen der Enquête-Kommission Verfassungsreform BT-Dr. 7 5914, S.90 f und die kritischen Anmerkungen von W.Kewenig, ZParl 1973, S.425 f dazu;

¹⁴⁵. vgl. Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art.80 GG, Rdnr.38; BVerfGE 8,163; 11,77; 15,268; BayVGh, BayVBl. 1956, S.285; D.Jesch, AÖR 84, S.81; E.Wolff, AÖR 78, S. 216;

¹⁴⁶. vgl. Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 80 GG, Rdnr. 43;

Normen charakterisiert.¹⁴⁷

Allen Rechtsverordnungen ist aber gemeinsam, daß sie nach außen gegenüber selbständigen Rechtsträgern verbindlich sind und aufgrund ihrer abstrakt-generellen Natur eine unbestimmte Vielzahl von Fällen regeln und unbestimmt viele Adressaten betreffen.¹⁴⁸ Als Form einer an die Exekutive delegierten Rechtssetzungsbefugnis dürfen die Rechtsverordnungen nicht nur im staatlichen Innenbereich Verbindlichkeit entfalten.¹⁴⁹

Damit bietet sich die Rechtsverordnung in Verbindung mit einem als Ermächtigungsnorm dienenden Planungsgrundsatzgesetz als adäquate Rechtsform für imperative Planungen an.¹⁵⁰

Die Rechtsverordnungen sind weiterhin gemäß Art. 82 Abs. 1 Satz 2 GG in Verbindung mit § 1 des Gesetzes über die Verkündung von Rechtsverordnungen vom 30.01.1950 im Bundesgesetzblatt oder im Bundesausschreibungsblatt mit nachrichtlichem Hinweis im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen. Die landesrechtlichen Verordnungen sind in den entsprechenden Gesetz- und Verordnungsblättern der Länder zu veröffentlichen. Damit

147. vgl. zur Gesetzesabhängigkeit der Rechtsverordnungen Friedrich Klein, Verordnungsermächtigungen nach deutschem Verfassungsrecht, in: Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat (1952), S. 66 f;

148. Rechtsverordnungen können ausnahmsweise aber auch Einzelaktregelungen und Einzelakte gegenüber bestimmten Rechtsträgern enthalten, vgl. die Beispiele bei K. Obermayer, Allgemeines Verwaltungsrecht, in: J. Mang/Th. Maunz/F. Mayer/K. Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern (4. A., 1975), S. 200.

149. Hierin unterscheiden sich die Rechtsverordnungen gerade von den Sonderverordnungen und Verwaltungsvorschriften; vgl. zur Definition auch K. Obermayer, Allgemeines Verwaltungsrecht, in: J. Mang/Th. Maunz/F. Mayer/K. Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern (4. A., 1975), S. 200; vgl. zur Frage der Verbindlichkeit auch R. Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung (1968), S. 222 ff;

150. vgl. jedoch zu den Problemen bei der rechtlichen Qualifizierung räumlicher Pläne als materielle Rechtsnormen R. Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung (1968), S. 54f, 159ff; H. Hohberg, Das Recht der Landesplanung (1966), S. 56f; M. Motyl, Die Gemeinden in der Landesplanung (1973), S. 126;

erlangen die Rechtsverordnungen eine gesetzesähnliche Publizität.¹⁵¹

Der Rahmenplan wird von den Planungsausschüssen beschlossen.¹⁵² Mitglieder der Planungsausschüsse sind die Fachminister und Senatoren des Bundes und der Länder, die sich allerdings von nachgeordneten Beamten oder anderen Ministern und Senatoren vertreten lassen können.¹⁵³

Die Ausführungsgesetze zu Art. 91 a GG könnten als formelle Gesetze die Ermächtigungsgrundlage für Rechtsverordnungen bilden.¹⁵⁴ Da sie Bundesgesetze sind und durch sie die Einrichtung und das Verfahren der gemeinsamen Rahmenplanung geregelt wird, wären die Planungsausschüsse trotz ihrer interföderativen Stellung als Bundeseinrichtungen anzusehen und die Rahmenpläne demzufolge als Rechtsverordnungen auf Bundesebene zu bezeichnen. Denn durch den interföderativen Aufgabenbereich der Planungsausschüsse wird keine eigene Kategorie neben der Bundes- und Landesebene begründet, die Planungsausschüsse sind vielmehr dem Bereich des Bundes zuzurechnen. Deshalb würde sich auch das Verfahren und die Voraussetzungen für den Erlass von Rechtsverordnungen allein nach Art. 80 Abs. 1 und 2 GG richten.

151. Allerdings ergeben sich hierbei ähnliche Probleme wie bei der Veröffentlichung von Plangesetzen; vgl. zu dem Verkündungserfordernis bei kartenmäßigen Anlagen einer Rechtsverordnung BVerwGE 17,194; 19,8; sowie die kritischen Anmerkungen von K.Maury, DVBl. 1964, S.344 ff;

152. vgl. §§ 7 HBFG, 6 AStrG und 6 WStrG;

153. vgl. §§ 7 Abs. 1 Satz 2 HBFG, 6 Abs. 1 Satz 2 und 3 AStrG, 6 Abs. 1 Satz 2 WStrG;

154. vgl. zu den an eine Ermächtigungsnorm zu stellenden verfassungsrechtlichen Anforderungen Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 80 GG, Rdnr. 38 ff; BVerfGE 1, 60; 2, 334; 5, 76; 7, 274; 15, 160; 18, 63; 29, 210; sowie BVerfG, NJW 1973, S. 452;

Der Planungsausschuß ist jedoch kein nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG möglicher Ermächtigungsadressat.¹⁵⁵ Die Planungsausschüsse setzen sich zwar grundsätzlich aus Bundes- und Landesministern beziehungsweise -senatoren zusammen, jedoch sieht Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG vor, daß ein bestimmter Bundesminister oder die Landesregierung in ihrer Gesamtheit als Ermächtigungsadressaten bezeichnet werden. Abgesehen davon, daß es sehr fraglich wäre, ob gemäß Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG ein Bundesminister und alle Landesregierungen zusammen ermächtigt werden könnten,¹⁵⁶ bestimmten die Ausführungsgesetze, daß im Planungsausschuß jeweils der zuständige Landesfachminister als Mitglied vertreten ist und nicht die jeweilige Landesregierung in ihrer Gesamtheit. Die Landesfachminister beziehungsweise -senatoren sind zwar an die Weisungen ihrer Regierungen gebunden, um wirksam an den Beschlußfassungen teilnehmen zu können. Ebenso werden die Voranmeldungen regelmäßig von der gesamten Landesregierung getragen.¹⁵⁷ Jedoch würde sich die Ermächtigung der Ausführungsgesetze nur an den entsprechenden Landesminister richten. Der einzelne Landesminister ist jedoch nur dann als Landesregierung im Sinne des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG zu bezeichnen, wenn die entsprechende Landesverfassung - wie

155. vgl. hierzu auch die abschließende Aufzählung der Adressaten in Art. 80 Abs. 1 GG und Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 80 GG, Rdnr. 38;

156. Nach dem insoweit eindeutigen Wortlaut des Art. 80 Abs. 1 GG ist dies nicht möglich, vgl. auch Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 80 GG, Rdnr. 38 ff; ebenso würde auch die unmittelbare Ermächtigung eines Landesministers gegen die bundesstaatliche Aufgabenabgrenzung und damit auch gegen Art. 80 Abs. 1 GG verstoßen; anders allerdings noch unter bestimmten, einschränkenden Voraussetzungen BVerfGE 11,77.

157. Die §§ 8 Abs.1 HBFG, 7 Abs.1 AStrG und 7 Abs.1 WStrG sprechen in Bezug auf die Voranmeldungen von "Land" beziehungsweise "den Ländern" und damit der gesamten politischen Einheit; vgl. dazu auch die Begr. der BReg. zu § 7 Abs. 1 AStrGEntw., BT-Dr. V/4090, S. 11 f.

beispielsweise in Bayern - für die Regierung das Ressortprinzip vorsieht.¹⁵⁸ Außerdem sind im Planungsausschuß stets zwei Bundesminister zu Mitgliedern berufen.

Demzufolge wäre die Ermächtigung der Ausführungsgesetze nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG fehlerhaft, selbst wenn nach allen Landesverfassungen die einzelnen Landesfachminister und -senatoren als Landesregierung anzusehen wären, da sich die Ermächtigung an die Gesamtheit der Landesfachminister und den betreffenden Bundesfachminister sowie den Bundesfinanzminister richtet.¹⁵⁹

Die nach den Ausführungsgesetzen und den Geschäftsordnungen der Planungsausschüsse zulässige Vertretung würde der von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG geforderten Bestimmtheit der Ermächtigungsadressaten widersprechen, soweit die Vertretung durch einen anderen Minister beziehungsweise Senator erfolgt. Würde sie jedoch durch einen nachgeordneten Beamten wahrgenommen werden, bedürfte dies der in Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG ausdrücklich geregelten Subdelegation.¹⁶⁰

Die Ausführungsgesetze übertragen die Befugnis zur Beschlußfassung jedoch auf die Planungsausschüsse als selbständige,

158. vgl. zum Ressortprinzip auch Th.Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Handkommentar (1971), Art.51 BV, Rdnr. 1 und Art. 43 BV, Rdnr. 1; nach Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 80 GG, Rdnr.40 ist in diesem Fall auch der betreffende Landesminister zum Erlaß der Rechtsverordnung ermächtigt, wenn nur die Ermächtigung selbst auf die Landesregierung lautet;

159. Dies folgt unmittelbar aus dem insoweit eindeutigen Wortlaut des Art.80 Abs.1 GG, vgl. auch Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art.80 GG, Rdnr.41. Daneben sind die Planungsausschüsse als mit eigener Entscheidungsbefugnis ausgestattete, verfassungsrechtlich legitimierte Gremien anzusehen, vgl. auch Begr. der BRG. zu § 7 Abs.1 HBFGEntw., BT-Dr.V/4091, S.11; W.Patzig, DVBl. 1969, S.892; R.Goroncy, DVBl. 1970, S.314; B.Tiemann, DÖV 1970, S.16.

160. vgl. zu den Möglichkeiten und Voraussetzungen der Subdelegation, deren zwei Voraussetzungen hier nicht gegeben sind, Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art.80 GG, Rdnr. 43 ff;

zur eigenen Entscheidung berufene Gremien. Sie sind aus diesen Gründen mit eigener Entscheidungsmacht ausgestattet und bilden ein zwar in die Verwaltung eingebundenes, aber doch verselbständigt interförderatives Gremium.¹⁶¹ Der Planungsausschuß ist in seiner Gesamtheit nicht weisungsgebunden, er faßt seine Beschlüsse nach der eigenen Geschäftsordnung in dem dafür vorgegebenen Verfahren. Die Weisungsgebundenheit der einzelnen Mitglieder gegenüber den sie entsendenden Regierungen ändert daran nichts, denn die Entscheidungen werden wesentlich von den anderen, in diesem Punkt nicht weisungsgebundenen Mitgliedern bestimmt.¹⁶²

Aufgrund dieser durch die Ausführungsgesetze geregelten Zusammensetzung und Beschlußfassung ist der Planungsausschuß kein nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG möglicher Ermächtigungsadressat.¹⁶³

Eine Subdelegation kommt mangels ausdrücklicher Bestimmung in den Ausführungsgesetzen nicht in Betracht. Zudem müßten dann die Ermächtigungsadressaten gemäß Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG ihre Ermächtigung in einer eigenen Rechtsverordnung auf den Planungsausschuß weiterübertragen.

161. Die besondere Stellung des Planungsausschusses wird auch dadurch deutlich, daß es im Bundesrat und im Rechtsausschuß des Bundestags Überlegungen gab, die Institution des Planungsausschusses, die Entscheidungsbefugnis und den Entscheidungsmodus in die grundgesetzliche Regelung aufzunehmen, vgl. 93. Sitzung des Rechtsausschusses des BT vom 03.10.1968, Prot. Nr. 93, S. 5 f. Dieser Vorschlag wurde aber verworfen.

162. Allerdings können den Mitgliedern der Planungsausschüsse auch Weisungen hinsichtlich des Abstimmungsverhaltens in Bezug auf andere Länder erteilt werden.

163. Dem steht bereits der insoweit eindeutige Wortlaut des Art. 80 Abs. 1 GG entgegen, vgl. auch Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 80 GG, Rdnr. 38, 41.

Eine Aufspaltung des einheitlichen Rahmenplans in einzelne, auf die Länder und den Bund bezogene Rechtsverordnungen ist nicht möglich, da der Rahmenplan gerade ein einheitliches, auf das gesamte Bundesgebiet bezogenes System darstellt, das seine Berechtigung aus der gesamtstaatlichen Koordinierungsfunktion herleitet.

Weiterhin wäre gemäß Art. 80 Abs. 2 GG die Zustimmung des Bundesrats zum Rahmenplan erforderlich, da die Ausführungsgesetze als Ermächtigungsgrundlagen ebenfalls als zustimmungsbedürftige Bundesgesetze ergangen sind.¹⁶⁴

Nach Art. 80 Abs. 1 GG setzt eine wirksame Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung voraus, daß das ermächtigende Gesetz die zu erlassende Bestimmung als Rechtsverordnung bezeichnet.¹⁶⁵ Die Ausführungsgesetze sprechen jedoch nur über einen von dafür eigens zu bildenden Planungsausschüssen zu beschließenden Rahmenplan, bezeichnen ihn jedoch nicht als Rechtsverordnung. Deshalb kann man nicht annehmen, daß der Gesetzgeber dem Rahmenplan die Rechtsform der Rechtsverordnung zuweisen wollte.

Die Rahmenpläne werden weiterhin nicht in der für Rechtsverordnungen vorgeschriebenen Form verkündet und ausgefertigt.¹⁶⁶ Sie werden weder im Bundesgesetzblatt noch im Bundesausschreibungsblatt veröffentlicht, sondern werden nur in Form von Bundestagsdrucksachen publiziert. Dies genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht und

164. vgl. zur Zustimmungsbedürftigkeit in diesem Fall Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 80 GG, Rdnr. 59;

165. Dabei handelt es sich um eine unabdingbare verfassungsrechtliche Voraussetzung, vgl. Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 80 GG, Rdnr. 21, 27 ff;

166. vgl. zur Ausfertigung und Verkündung von Rechtsverordnungen des Bundes Art. 82 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 GG;

wäre auch keine zulässige Form der Ersatzveröffentlichung.¹⁶⁷

Die nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG erforderliche nähere Bestimmung des Inhalts, Zwecks und Ausmaßes der Ermächtigung würden die Ausführungsgesetze jedoch erfüllen.¹⁶⁸

Durch die Definition der einzelnen Gemeinschaftsaufgaben, die Angabe der Planungsziele und die Aufzählung der von den Rahmenplänen zu regelnden Materie umschreiben die Ausführungsgesetze den Inhalt der Rahmenpläne.¹⁶⁹ Weiterhin wird durch die Bestimmung des Planungszeitraumes und der Beschränkung der Regelungsintensität auch das Ausmaß der Rahmenplanung festgelegt.¹⁷⁰ Die Zwecksetzung wird ebenfalls durch die exakte Festlegung der mit der Planung verfolgten Ziele der Angleichung der Lebensverhältnisse und der Verbesserung der Agrar- und Wirtschaftsstruktur sowie des Ausbaues des Küstenschutzes angegeben.¹⁷¹

167. Die von den Regelungen des Grundgesetzes abweichende Ersatzveröffentlichung ist auf umfangreiche Anlagen beschränkt, vgl. hierzu BVerfGE 20, 93; E.A. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, § 1 BHO, Anm. 4; kritisch dazu P. Häberle, JuS 1967, S. 65;

168. vgl. zu den Voraussetzungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG auch die Ausführungen der Enquête-Kommission Verfassungsreform, BT-Dr. 7/5924, S. 90 f, wonach die Kriterien "Inhalt" und "Ausmaß" gestrichen werden sollten; kritisch dazu W. Kewenig, ZfParl. 1973, S. 425 f; vgl. zu diesem Problemkreis bereits Ch.-F. Menger/H.-U. Erichsen, VerwArch 1966, S. 178;

169. vgl. §§ 2, 3, 6 HBFG; 1, 3, 5 AStrG; 1, 3, 5 WStrG;

170. vgl. §§ 5 HBFG; 4 AStrG; 4 WStrG;

171. vgl. §§ 2 HBFG; 2 AStrG; 2 WStrG;

Da jedoch die übrigen essentiellen Voraussetzungen einer den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 und 2 GG entsprechenden Verordnungsermächtigung nicht gegeben sind, kann der Rahmenplan nicht als Rechtsverordnung angesehen werden.

Die für eine Rechtsverordnung als untergesetzliche normative Regelung weiterhin charakteristische Verbindlichkeit gegenüber außerhalb der Exekutive stehenden selbständigen Rechtsträgern ist bei den Rahmenplänen ebenfalls nicht gegeben, da sie sich mit ihren sachlichen Festsetzungen nur an die Landesregierungen als Adressaten wenden und die dafür erforderlichen finanziellen Ansätze ebenfalls nur die Regierungen von Bund und Länder verpflichten.

Jedoch weisen die Ausführungsgesetze strukturelle Ähnlichkeiten mit den Ermächtigungsgrundlagen nach Art. 80 Abs. 1 und 2 GG auf. Beiden ist gemeinsam, daß sie im Gesetzgebungsverfahren unter parlamentarischer Beteiligung den Umfang, das Ausmaß und den Zweck der von der Exekutive zu erlassenden Regelungen vorschreiben.

Da jedoch die Rahmenpläne der Exekutive als verbindliche Richtlinie für deren eigenes zukünftiges Handeln dienen sollen und daneben eine sinnvolle strukturpolitische Entwicklung bestimmter gesamtstaatlich bedeutsamer Bereiche sicherstellen sollen, sind die Voraussetzungen und Zielsetzungen dieser hoheitlichen Maßnahmen nicht mit denen zu vergleichen, die dem Institut der Rechtsverordnungen zugrundeliegen. Die Rahmenpläne enthalten nur Regelungen, die auch ohne die Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben in den originären Zuständigkeitsbereich der Regierungen fallen würden. Demgegenüber soll durch das Institut der Rechtsverordnungen der Gesetzgeber entlastet

werden¹⁷², wobei Art. 80 GG den Weg einer unechten Delegation¹⁷³ wählt, da die Übertragung der Rechtssetzungsbefugnisse an die Exekutive unter dem Vorbehalt einer Ausübung der Kompetenzen durch die Parlamente erfolgt und jederzeit wieder rückgängig gemacht werden kann.¹⁷⁴

Wegen dieser grundlegenden Unterschiede in der Zielsetzung ist die Verordnung keine für die Rahmenpläne geeignete

-
172. vgl. zur Entlastung des Gesetzgebers durch Rechtsverordnungen F. Ossenbühl, Die Quellen des Verwaltungsrechts, in: H.-U.Erichsen/W.Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht (3.A., 1978), S. 72 f; H.Spanner, BayVBl. 1962, S. 225; B. Wolff, AÖR 1952/53, S. 194; K.Hesse, Grundzüge (10. A., 1977), S. 212; dabei darf aber nicht übersehen werden, daß die rechtsetzende Gewalt allein dem Gesetzgeber zusteht, vgl. hierzu BVerfGE 1, 398; 8, 321; BVerfG, NJW 1973, S.451; Ch.Starck, Der Gesetzesbegriff des Grundgesetzes (1970), S. 40 ("im Rechtsstaat ist der parlamentarische Gesetzgeber der geborene Schöpfer des Rechts"); H. Krüger, Allgemeine Staatslehre (1964), S. 743;
173. vgl. H. Triepel, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht (1942), S. 51 ff, 58 ff; W.-R. Schenke, VerwArch 1977, S. 142 ff; vgl. hierzu auch Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 80 GG, Rdnr. 5; damit sind nach dem Grundgesetz nur gesetzesabhängige Rechtsverordnungen möglich, vgl. Friedrich Klein, Verordnungsermächtigungen nach deutschem Verfassungsrecht (Vorbericht), in: Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat (1952), S. 66 f; gesetzesverändernde oder gesetzesverlängernde Rechtsverordnungen sind grundsätzlich unzulässig, vgl. hierzu und zu Art. 48 Abs. 2 WV C. Schmitt, Verfassungslehre (4.A., 1965), S. 102 ff; Th. Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 80 GG, Rdnr.6f; vgl. zur "Entartung" des Ordnungsrechts in der Zeit des Nationalsozialismus auch F. Ermacora, Allgemeine Staatslehre (1970), S. 1029 ff;
174. demzufolge erleidet der Gesetzgeber durch Art. 80 GG keinen Kompetenzverlust
vgl. Friedrich Klein, Verordnungsermächtigungen nach deutschem Verfassungsrecht (Vorbericht), in: Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat (1952), S. 46; K. Grupp, DVBl. 1974, S. 179;

Rechtsform. Über die Rechtsverordnung läßt sich auch die Frage der weitergehenden parlamentarischen Beteiligung nicht lösen, da die Ermächtigungsgrundlagen nach Art. 80 GG ebenso wie die als Planungsgrundsatzgesetze zu bezeichnenden Ausführungsgesetze nur Inhalt, Zweck und Ausmaß¹⁷⁵ festlegen können, die einzelnen Rechtsverordnungen jedoch ebenso wie die Rahmenpläne ohne weitere parlamentarische Beteiligung erlassen werden.

c. Die Satzung

Die Satzung ist ebenfalls eine normative Rechtsform mit abstrakt-generellem Regelungsgehalt und Verbindlichkeit gegenüber selbständigen, außerhalb der Exekutive stehenden Rechtsträgern.¹⁷⁶ Ein weiteres unabdingbares Merkmal der Satzung ist, daß sie von einer Selbstverwaltungskörperschaft im Rahmen der Satzungsautonomie erlassen worden ist.¹⁷⁷ Für Satzungen, die in Rechte Dritter eingreifen, ist aus rechtsstaatlichen Gründen weiterhin eine gesetzliche Ermächtigung erforderlich.¹⁷⁸ Da die staatliche

175. Der Vorschlag der Enquête-Kommission Verfassungsreform, BT-Dr.7/5924, S. 90 f die Verordnungsermächtigungen auf die Festlegung des Zwecks zu beschränken, wurde nicht weiterverfolgt.

176. vgl. H.Schneider, Autonome Satzung und Rechtsverordnung, in: Möhring-Festschrift (1965), S.522; BVerfGE 10,49; 33,156; E.Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts (10.A.,1973), S. 142 f;

177. vgl. D.Wilke, Art. 80 GG, in: H.v.Mangoldt/Friedrich Klein, Das Bonner Grundgesetz Bd. III (2.A.,1974), S.1919; nach H.Pagenkopf, Kommunalrecht (2.A.,1975/1976), S.88 f soll eine auf Angehörige der Selbstkörperschaft beschränkte Außenwirkung genügen; vgl. zum Satzungsrecht weiterhin W.Haug, Autonomie im öffentlichen Recht (1961), S.98 ff; K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland I (1977), S.646; H.J.Wolff/O.Bachoff, Verwaltungsrecht Bd. 1 (9.A., 1974), § 25 IX b;

178. vgl. hierzu Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 80 GG, Rdnr. 4, 5, 47 ff, 51;

Planung als Materie des öffentlichen Rechts, soweit es die Rechtsform der Satzung betrifft, ausschließlich von juristischen Personen des öffentlichen Rechts durchgeführt wird, ist die Frage, ob der Träger der Satzungsautonomie stets eine juristische Person des öffentlichen Rechts sein muß¹⁷⁹, für diese Untersuchung unerheblich.¹⁸⁰

Die Satzung dient der Selbstverwaltungskörperschaft dazu, ihre eigenen Aufgaben wahrzunehmen.¹⁸¹ Damit hat sie eine dezentralistische Funktion durch selbständige Verwaltungseinheiten.¹⁸² Für Satzungen gelten aufgrund dieser anderen

-
179. für eine juristische Person des öffentlichen Rechts sprechen sich aus BVerfGE 10, 49; 33, 156; H. Pagenkopf, Kommunalrecht (2.A., 1975/1976), S. 88; W. Jellinek, Verwaltungsrecht (3.A., 1931, Neudruck 1966), S. 131; a.A. G. Prost, NJW 1955, S. 1464; Ch. Starck, AÖR 1967 S. 449; Friedrich Klein, Die Übertragung rechtsetzender Gewalt nach deutschem Verfassungsrecht (Referat), in: Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat (1952), S. 109 f;
180. Da Pläne in Satzungsform in der Praxis auf den Wirkungsbereich rechtsfähiger öffentlich-rechtlicher Körperschaften beschränkt sind; anders beispielsweise die Geschäftsordnungen verfassungsrechtlicher Kollegialorgane, die herkömmlich als Satzungen angesehen werden, vgl. auch H. Nawiasky, Die Verpflichtung der Regierung durch Beschlüsse des Landtags nach bayerischem Verfassungsrecht, in: Apelt-Festschrift (1958), S. 141; BVerfGE 1, 48;
181. vgl. W. Haug, Autonomie im öffentlichen Recht (1961), S. 91; D. Wilke, Art. 80 GG, in: H. v. Mangoldt/Friedrich Klein, Das Bonner Grundgesetz III (2.A., 1974), S. 1919; Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 80 GG, Rdnr. 48;
182. vgl. hierzu F. Ossenbühl, Die Quellen des Verwaltungsrechts, in: H.-U. Erichsen/W. Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht (3.A., 1978), S. 92; P. Badura, DÖV 1963, S. 564; Friedrich Klein, Die Übertragung rechtsetzender Gewalt nach deutschem Verfassungsrecht (Referat), in: Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat (1952), S. 111; weiterhin ist die Satzung als Gesetz im nur materiellen Sinn als Rechtsquelle der Exekutive anzusehen, vgl. D. Wilke, AÖR 1973, S. 206; K. Westbomke, Der Anspruch auf Erlass von Rechtsverordnungen und Satzungen (1976), S. 72;

Zielsetzungen nicht die mit Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG für Rechtsverordnungen aufgestellten Voraussetzungen.¹⁸³

Als wesentlichstes formelles Merkmal ist der Erlaß durch eine Selbstverwaltungskörperschaft zu nennen, der zumindest dieser durch die Satzung geregelte Bereich zur eigenen selbständigen Aufgabenwahrnehmung übertragen worden ist.¹⁸⁴ Weiterhin bedürfen Satzungen, wie alle Normen, der öffentlichen Bekanntmachung.¹⁸⁵ Diese Voraussetzung gilt

183. vgl. Ch.-F.Menger, VerwArch 1972, S.450 f; P.Badura, DÖV 1963, S.565; R. Bartelsperger, VerwArch 1967, S. 270; H.Conrad, BayVBl. 1970, S.385; Ch.Starck, Der Gesetzesbegriff des Grundgesetzes (1970), S.46 f; K.Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik (1977), S.646; Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 80 GG, Rdnr. 47; vgl. außerdem W.Schick, DVBl. 1962, S. 776; D.Wilke, AÖR 1973, S. 233; W.Brohm, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts, VVDStRL 30 (1972), S. 233; Die Satzungsautonomie dient im Rahmen der selbständigen Verwaltungseinheit der Dezentralisation, wohingegen die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen durch die Übertragung einer partiellen Normsetzungskompetenz eine Dekonzentration beabsichtigt, vgl. auch R. Bartelsperger, VerwArch 1967, S. 273; H. Schneider, Autonome Satzung und Rechtsverordnung, in: Möhring-Festschrift (1965), S. 522 ff; E. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts (10.A., 1973), S. 142; K. Obermayer, Allgemeines Verwaltungsrecht, in: J.Mang/Th.Maunz/F.Mayer/K.Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern (4.A., 1975), S. 463; a.A. A.Hamann, Autonome Satzungen und Verfassungsrecht (1958), S.32, 42 ff.

184. vgl. W. Schick, Autonomie, in: Evangelisches Staatslexikon (2.A., 1975), Spalte 120; F.Ossenbühl, Die Quellen des Verwaltungsrechts, in: H.-U.Erichsen/W.Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht (3.A., 1978), 90 f; vgl. zur Satzungsautonomie auch R.Bartelsperger, VerwArch 1967, S.273; ders., DVBl. 1967, S. 365; P. Badura, DÖV 1963, S. 561 f; H. Conrad, BayVBl.1970, S. 384 f;

185. vgl. O. Gönnenwein, Gemeinderecht (1963), S. 154 f; H. Pagenkopf, Kommunalrecht (2.A., 1975/1976), S. 101;

auch ohne ausdrückliche gesetzliche Bestimmung, da die ordnungsgemäße Verkündung einer Norm zu den unabdingbaren Wirksamkeitsvoraussetzungen aus rechtsstaatlichen Gründen gehört. Neben der Verkündung in bestimmten Amtsblättern¹⁸⁶ gibt es eine Vielzahl von zulässigen Formen der Ersatzbekanntmachung wie das Beispiel der Verkündung lediglich der aufsichtlichen Genehmigung des Bebauungsplans nach § 12 BBauG zeigt.¹⁸⁷

Der Planungsausschuß zur Erstellung des Rahmenplans ist jedoch kein autonomes Selbstverwaltungsorgan in diesem Sinne.¹⁸⁸ Dabei ist es unerheblich, daß der Planungsausschuß aufgrund der verfassungsrechtlichen Regelung des Art. 91 a GG und den Bestimmungen der Ausführungsgesetze von staatlichen Stellen eingesetzt und gebildet wurde. Denn die Selbstverwaltung ist stets ein vom Staat abgeleitetes und verliehenes Recht.¹⁸⁹ Auch die Entsendung der

186. Allerdings hält W. Blümel, Demokratisierung der Planung, in: Forsthoff-Festschrift (1972), S. 35 diese Form der Bekanntmachung für unzureichend.

187. vgl. U. Penski, DVBl. 1970, S. 44 ff; BVerwGE 44, 248; BVerwG, DVBl. 1957, S. 536;

188. Kennzeichen der Selbstverwaltung ist nämlich nicht die Dekonzentration, sondern die Dezentralisation, vgl. hierzu auch P. Badura, DÖV 1963, S. 564; F. Ossenbühl, Die Quellen des Verwaltungsrechts, in: H.-U. Erichsen/W. Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht (3.A., 1978), S. 92; Friedrich Klein, Die Übertragung rechtsetzender Gewalt nach deutschem Verfassungsrecht (Referat), in: Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat (1952), S. 111;

189. vgl. auch P. Badura, DÖV 1963, S. 561 f; H. Conrad, BayVBl. 1970, S. 384 f; R. Bartelsperger, VerwArch 1967, S. 273; ders., DÖV 1967, S. 365; sowie Friedrich Klein, Die Übertragung rechtsetzender Gewalt nach deutschem Verfassungsrecht (Referat), in: Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat (1952), S. 109 f;

Mitglieder der Planungsausschüsse durch die Regierungen von Bund und Länder würde einer autonomen Stellung der Planungsausschüsse nicht entgegenstehen, wenn die Mitglieder in den einzelnen Planungsausschüssen eine selbständige, von den sie entsendenden Behörden losgelöste Stellung einnehmen würden und nur die Rechte und Aufgaben der Planungsausschüsse als Organe der Rahmenplanung wahrnehmen würden.¹⁹⁰

Diesen Überlegungen steht jedoch entgegen, daß die einzelnen Mitglieder der Planungsausschüsse weiterhin gegenüber den sie entsendenden Regierungen weisungsgebunden bleiben und in den Planungsausschüssen allein deren Interessen vertreten und nicht die eines Organs "Planungsausschuß".¹⁹¹ Die Planungsausschüsse sollen nicht als Träger eigener Rechte und Pflichten handeln, sondern vielmehr als Koordinierungsgremien der verschiedenen Interessen ihrer Mitglieder.¹⁹² Das Überwiegen der Vertretung der eigenen Interessen durch

190. Dies beweist auch die Tatsache, daß die Stimmabgabe der Mitglieder der Planungsausschüsse nur dann Gültigkeit und Verbindlichkeit haben soll, wenn sie im Einvernehmen mit den entstehenden Regierungen erfolgt, vgl. Begr. der BReg. zu §§ 7 Abs. 1 und 10 HBFGEntw., BT-Dr. V/4091, S. 11, 13. Dabei darf aber nicht übersehen werden, daß es sich um Entscheidungen der Planungsausschüsse handelt und nicht der Regierungen, so auch S.Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S. 94.

191. Dies folgt aus der verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der Einrichtung für eine gemeinsame Rahmenplanung in Art. 91 a Abs. 3 Satz 1 GG und der dadurch bedingten Verselbständigung, vgl. hierzu auch B. Tiemann, DÖV 1970, S. 164; W. Patzig, DVBl. 1969, S. 892; H. Ruhe, DStZ 1969, S. 374 zur verfassungsrechtlichen Stellung der Planungsausschüsse.

192. Dementsprechend werden die Planungsausschüsse auch als interförderative Koordinierungsgremien angesehen, vgl. S. Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S. 94, 95; B. Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben (1970), S. 240, 241.

die Mitglieder zeigt sich auch in der Regelung des Sitzlandvorbehalts. Weiterhin können die Planungsausschüsse durch ihre Beschlüsse kein eigenes Recht setzen, sondern sie können nur die Länder und den Bund im Rahmen der von diesen selbst vorher gesetzten Grenzen verpflichten.¹⁹³

Diese Verpflichtung kann von den Ländern durch die Ausübung des Sitzlandvorbehalts oder vom Bund durch die Verweigerung seiner Stimmen jederzeit verhindert werden.¹⁹⁴

Die Selbständigkeit der Planungsausschüsse und damit ihre fehlende Autonomie zeigt sich auch daran, daß die Stimmabgabe der einzelnen Mitglieder nur dann verbindlich ist, wenn sie sich vorher mit ihren Regierungen abgesprochen haben.¹⁹⁵

Trotz der verfassungsrechtlich begründeten Verselbständigung ist der Planungsausschuß lediglich als interförderatives Koordinierungsgremium anzusehen, das keine eine Selbstverwaltung begründenden Rechte und Aufgaben wahrnimmt.¹⁹⁶

193. Damit können die Planungsausschüsse nicht als außerhalb des hierarchischen Instanzenzugs stehende Selbstverwaltungskörper angesehen werden, wie es für die Annahme der Satzungsautonomie erforderlich wäre, vgl. zu den Voraussetzungen der Satzungsautonomie auch D.Wilke, Art. 80 GG, in: H.v. Mangoldt/Friedrich Klein, Das Bonner Grundgesetz III (2.A., 1974), S. 1919.

194. Die Planungsausschüsse schaffen damit kein neues eigenständiges Recht im Sinne einer abgeleiteten Rechtsquelle der Exekutive; sie koordinieren lediglich die unterschiedlichen Meinungen der Regierungen von Bund und Ländern; vgl. zu dem Erfordernis der abgeleiteten Rechtsquelle der Exekutive auch D.Wilke, AÖR 1963, S. 206; K.Westbomke, Der Anspruch auf Erlaß von Rechtsverordnungen und Satzungen (1976), S. 72.

195. vgl. hierzu auch die Begr. der BReg. zu §§ 7 Abs. 1 und 10 HBFGentw., BT-Dr. V/4091, S. 11, 13;

196. Neben der Wahrnehmung eigener Aufgaben ist für die Annahme einer Selbstverwaltung auch eine gewisse Ausgliederung aus dem hierarchischen Behördenaufbau erforderlich, wobei wohl nicht unbedingt eine juristische Person des öffentlichen Rechts vorliegen muß, so auch H. Pagenkopf, Kommunalrecht (2.A., 1975/1976), S. 88 und W. Jellinek, Verwaltungsrecht (3.A., 1931, Nachdruck 1966), S. 131.

Der Planungsausschuß ist weiterhin in den hierarchischen Behördenaufbau der Exekutive eingegliedert und nimmt auch keine Aufgaben der mittelbaren, dezentralisierten Staatsverwaltung wahr, wie es für Selbstverwaltungskörperschaften charakteristisch ist.¹⁹⁷

Weiterhin fehlt dem Planungsausschuß die Rechtsfähigkeit, die ein weiteres Wesensmerkmal der Selbstverwaltungskörperschaften ist. Zu seiner Verselbständigung ist der Planungsausschuß in etwa mit einer nichtrechtsfähigen Anstalt vergleichbar, die innerhalb des betreffenden Muttergemeinwesens eine gewisse organisatorische Selbständigkeit hat und die ebenso wie der Planungsausschuß lediglich als organisatorisch ausgegliederte unselbständige Verwaltungsstelle mit einem geringen Bestand an Aufgaben angesehen werden kann.¹⁹⁸

Die Intension der Rahmenplanung ist es auch nicht, durch Dezentralisation eine Form der mittelbaren Staatsverwaltung zu schaffen, sondern vielmehr durch interföderative Koordination die gesamtstaatlich ausgerichteten Gemeinschaftsaufgaben zu bewältigen. Durch das Hilfsmittel der Rahmenplanung soll lediglich die Arbeitsweise der Exekutive unter Beachtung der förderativen Besonderheiten effektiv gestaltet

197. vgl. zur eigenständigen Aufgabenwahrnehmung D.Wilke, Art. 80 GG, in: H.v.Mangoldt/Friedrich Klein, Das Bonner Grundgesetz III (2.A., 1974), S. 1919; W.Haug, Autonomie im öffentlichen Recht (1961), S. 91; vgl. zu der durch die Selbstverwaltung bedingten Dezentralisation beispielsweise P. Badura, DÖV 1963, S. 564; F. Ossenbühl, Die Quellen des Verwaltungsrechts, in: H.-U. Erichsen/W. Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht (3.A., 1978), S. 92;

198. vgl. zu den gemeindlichen Anstalten auch Th. Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Handkommentar (1971), Art. 55 BV, Rdnr. 26; Art. 83, Rdnr. 2;

werden.¹⁹⁹

Für die Rechtsform der Satzung ist weiterhin ein förmliches Aufstellungsverfahren durch die betreffende Selbstverwaltungs-körperschaft charakteristisch.²⁰⁰ Das Planaufstellungs- und Beschlußverfahren der Rahmenpläne würde in seiner Struktur durchaus dem Satzungsverfahren entsprechen. In beiden Fällen besteht ein beschlußkompetentes Gremium, das im Rahmen von Mehrheitsentscheidungen den Inhalt der Regelungen verbindlich festlegt.²⁰¹ Das Verfahren allein kann jedoch nicht als bestimmendes Merkmal der Rechtsform angesehen werden. Zwar haben bestimmte Rechtsformen grundsätzlich auch bestimmte Verfahren, so daß regelmäßig von dem gewählten Verfahren

-
199. Allerdings bewirkt die Effektivität der Aufgabenbewältigung und die dadurch bedingte Politikverflechtung unter Umständen die Gefährdung der rechtlichen Positionen der an der Rahmenplanung Beteiligten, vgl. hierzu Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 3; vgl. auch die diesbezügliche Kritik an den Vorschlägen der Troeger-Kommission, W. Henrichs, Gemeinschaftsaufgaben (1968), S. 21 f; R. Kunze, Kooperativer Förderalismus (1968), S. 27.
200. Wobei die Selbstverwaltungskörperschaften grundsätzlich in dem nach der Geschäftsordnung üblichen Beschlußverfahren über die Satzungen entscheiden, vgl. zum Beispiel Art. 47 ff Bayerische Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 31.05.1978, GVBl. S. 353.
201. Die Ähnlichkeit im Aufstellungs- und Beschlußverfahren allein rechtfertigt noch keine Gleichstellung in der Rechtsform, denn der Gemeinderat beschließt in ähnlicher Form über Satzungen, Rechtsverordnungen, Verwaltungsakte und einfaches Verwaltungshandeln. vgl. hierzu auch die Schwierigkeiten bei der Bestimmung der Rechtsnatur des gemeindlichen Bebauungsplans W. Brohm, Rechtsschutz und Bauplanungsrecht (1959), S. 34, 37; D. Volkmar, Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt (1962), S. 54 f; H. Maurer, Rechtsschutz gegen Rechtsnormen, in: Kern-Festschrift (1968), S. 285; A. v. Mutius, Rechtsnorm und Verwaltungsakt, in: Wolff-Festschrift (1973), S. 177 ff; Ch. Pestalozza, Formenmißbrauch des Staates (1973), S. 156.

Rückschlüsse auf die Rechtsform gezogen werden können. Jedoch vermag allein ein satzungsähnliches Planaufstellungs- und Beschlußverfahren den Rahmenplan noch nicht als Satzung zu qualifizieren, wenn die übrigen unabdingbaren Voraussetzungen der Qualifizierung als Satzung fehlen.

Daß der Rahmenplan zu seinem Wirksamwerden keiner Genehmigung bedarf, stände seiner Qualifizierung als Satzung nicht entgegen, da das Recht, Satzungen zu erlassen aus dem Selbstverwaltungsrecht fließt und deshalb die aufsichtliche Genehmigung als Ausnahme bei Satzungen mit Eingriffscharakter anzusehen ist.²⁰² Daneben hat der Rahmenplan keinen Eingriffscharakter, er wendet sich nur an die über ihre Mitglieder im Planungsausschuß vertretenen Regierungen, die sich durch ihre Weisungen im Hinblick auf den Rahmenplan selbst binden und im übrigen nicht verpflichtet werden können.²⁰³

202. Eine allgemein gültige Genehmigungspflicht wäre wohl auch mit dem Selbstverwaltungsrecht gemäß Art. 28 Abs. 2 GG nicht zu vereinen, vgl. auch F.-L. Knemayer, Bayerisches Kommunalrecht (2.A., 1977), S. 75; H. Pagenkopf, Kommunalrecht (2.A., 1975/1976), S. 100. vgl. zum Erfordernis der aufsichtlichen Genehmigung die Übersicht bei H. J. Wolff/O. Bachof, Verwaltungsrecht Bd. 1 (9.A., 1974), § 25 IX d mit Hinweisen auf die jeweiligen landesrechtlichen Regelungen; vgl. zum Rechtscharakter der Satzungs Genehmigung (präventive Staatsaufsicht; Rechts- oder Sonderaufsicht; echtes Gestaltungs- und Mitwirkungsrecht) zum Beispiel F. Ossenbühl, Die Quellen des Verwaltungsrechts, in: H.-U. Erichsen/W. Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht (3.A., 1978), S. 94; E. Rasch, DVBl. 1970, S. 768 f; C.H. Ule, Verwaltungsprozeßrecht (7.A., 1978), S. 147; O. Tschira/W. Schmitt-Glaeser, Verwaltungsprozeßrecht (3.A., 1977), S. 85;

203. Aus den §§ 10. HBFG, 8 AStrG und 8 WStrG, wonach die Regierungen die erforderlichen Mittelansätze in ihre Haushaltsentwürfe aufzunehmen haben, läßt sich schließen, daß die Rahmenpläne erst nach der Beschlußfassung verbindlich werden.

Weiterhin fehlt dem Rahmenplan die für Satzungen erforderliche Verkündung. Zwar können Satzungen in vielerlei Satzformen bekanntgemacht werden,²⁰⁴ jedoch genügt die bloße Veröffentlichung als Bundestagsdrucksache diesem Erfordernis nicht.

Damit bleibt festzustellen, daß der Rahmenplan nicht als Satzung zu qualifizieren ist,²⁰⁵ da insbesondere der Planungsausschuß kein Selbstverwaltungsorgan ist und die Rahmenplanung keine autonome Wahrnehmung von Aufgaben einer Selbstverwaltungskörperschaft beinhaltet.²⁰⁶

-
204. W.Blümel, Demokratisierung der Planung, in: Forsthoff-Festschrift (1972), S. 35 hält bereits die gesetzlich vorgesehenen Formen der Bekanntmachung für unzureichend. Die Formen der Ersatzbekanntmachung dürften deshalb ähnliche rechtsstaatliche Schwierigkeiten aufwerfen wie die Ersatzveröffentlichungen von formellen Gesetzen.
205. Die Rahmenpläne werden als Regierungsplanungen vielmehr als staatsleitende Gesamtakte angesehen, vgl. Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 49; H. Liesegang, in: I.v.Münch, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 30; B. Tiemann, DÖV 1970, S. 163; M. Pfeifer, DVBl. 1975, S. 324. Mit dieser Qualifizierung werden gerade die für eine Satzung charakteristischen Kriterien der selbstständigen Wahrnehmung einer Aufgabe durch eine Selbstverwaltungskörperschaft ausgeschlossen.
206. Die Planungsausschüsse sind als besondere införderative Verwaltungsstellen innerhalb des gubernativen Bereichs der Exekutive anzusehen; S. Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S. 90 bezeichnet sie als "Gremien der Regierungen"; vgl. auch B. Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben (1970), S. 241.

4. Die Rechtsformen der Einzelfallregelungen

Neben den normativen Plänen in den Rechtsformen des formellen und materiellen Gesetzes, der Rechtsverordnung und der Satzung sind zahlreiche staatliche Pläne und Planungen in den Rechtsformen des Verwaltungsakts und des öffentlich-rechtlichen Vertrags zu qualifizieren.²⁰⁷ Diese Pläne sind aufgrund der diesen Rechtsformen eigenen Verbindlichkeit im wesentlichen als imperative Pläne anzusehen. Den Einzelaktsplänen ist grundsätzlich ein influenzierender oder indikativer Charakter wesensfremd, da sie gerade die verbindliche Regelung eines Einzelfalls zum Gegenstand haben. Eine auf Anreiz und Information ausgerichtete Planung kann ihr Ziel dagegen nur dann erreichen, wenn ihr Inhalt allgemein ausgerichtet ist und sich an eine unbestimmte Vielzahl von Adressaten wendet.²⁰⁸ Deshalb ist diesen Formen der

207. Zu diesen Verträgen zählen die koordinations- und subordinationsrechtlichen Pläne nach dem VwVfG und die verfassungsrechtlichen Verträge in den Rechtsformen der Staatsverträge und Verwaltungsabkommen. Diese Unterscheidung ergibt sich aus § 1 VwVfG, wonach dem Verfassungsrecht zugehörige Rechtshandlungen nicht unter den Begriff der öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit fallen, vgl. auch K. Obermayer, BayVB1. 1977, S. 548; F.Kopp, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar (2.A., 1980), § 1, Rdnr. 6. Vgl. zur Unterscheidung von Staatsvertrag und Verwaltungsabkommen auch H. Schneider, Verträgen zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, VVDStRL 19 (1961), S. 8 ff; ders., DÖV 1957, S. 644 ff; K.H.Friauf, AÖR 1963, S. 262 ff; R. Grawert, Verwaltungsabkommen (1967), S. 31 ff; BVerfGE 42, 113; BVerwG, NJW 1976, S. 1113 f; vgl. insbesondere zu den Verwaltungsabkommen J.Kölble, DÖV 1960, S. 650 ff;

208. vgl. hierzu auch U. Scheuner, in: Planung I (1965), S. 83 f;

Planung ein abstrakt-genereller Regelungsgehalt eher angemessen, als ein konkret-individueller.

Im Fachplanungsrecht ist der Verwaltungsakt die zentrale Rechtsform. Planungen in der Rechtsform des öffentlich-rechtlichen Vertrags wären auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts nach den Regelungen der §§ 52 ff VwVfG zwar grundsätzlich möglich und auch geeignet, die vielfältigen Probleme der staatlichen Planungen durch gegenseitiges Aushandeln abzumildern, in der Planungspraxis finden sie dagegen keine Anwendung.²⁰⁹ Nach dem VwVfG stünden als Vertragsformen der subordinations- und koordinationsrechtliche Vertrag zur Verfügung.²¹⁰ Da die staatlichen Planungen weiterhin als öffentlich-rechtliche Planungstätigkeit anzusehen sind, stünde der Anwendbarkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags nach den Regelungen des VwVfGs auch inhaltlich

209. Dagegen haben die öffentlich-rechtlichen Verträge in den den eigentlichen Planungen vor- und nachgelagerten Stufen eine nicht unerhebliche Bedeutung; vgl. den Zusammenschluß von Planungsträgern zu Planungsverbänden gemäß § 4 Abs. 1 BBauG und dazu H.-J. Knack, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar (1976), § 54, Rdnr. 3.1; H.-U.Erichsen/W.Martens, Das Verwaltungshandeln, in: H.-U.Erichsen/W.Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht (3.A., 1978), S. 236; vgl. die Erschließungsverträge nach § 123 Abs.3 BBauG und dazu K.Obermayer, Allgemeines Verwaltungsrecht, in: J.Mang/Th.Maunz/F.Mayer/K.Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern (4.A., 1975), S.261; ders., BayVBl. 1977, S.549; W.Ernst/W.Hoppe, Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht (1978), S.286; V.Götz, JUS 1970, S.2; M.Bullinger, DÖV 1977, S.819; BGHZ 54, 289; BVerwGE 32,38; weiterhin als Folgekostenverträge, vgl. dazu R.Stettner, AÖR 1977, S.544 ff; A.Simon, BayVBl. 1974, S.147; BVerwGE 42, 332; W.Ernst/W.Hoppe, Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht (1978), S. 287 f; weiterhin als enteignungsrechtliche Verträge, vgl. M.Imoden, Der verwaltungsrechtliche Vertrag (1958), S.138 ff; V.Götz, JUS 1970, S.2; K.Obermayer, BayVBl. 1977, S.549; H.-J.Knack, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar (1976), § 54, Rdnr. 3.2.1.; H.-U.Erichsen/W.Martens, Das Verwaltungshandeln, in: H.-U.Erichsen/W.Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht (3.A., 1978), S. 238;

210. vgl. F.Kopp, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, (2.A., 1980), § 54 Rdnr.17 ff;

nichts im Wege.²¹¹

Als verfassungsrechtliche Vertragsformen sind der Staatsvertrag und das Verwaltungsabkommen zu nennen.²¹² Planungen in der Rechtsform des Verwaltungsabkommens finden sich häufig im Bereich der Bildungsplanungen.²¹³ Staatsverträge mit planungsrechtlichem Bezug werden häufig zwischen einzelnen Bundesländern abgeschlossen.²¹⁴ Allerdings sind die Staatsverträge oftmals auf die Regelung der Grundsätze der Planung, deren Organisation und auf die Einrichtung und Zusammensetzung des Planungsorgans beschränkt. Sie sind von der Aufgabenstellung und dem Inhalt her mit dem Planungsgrundsatzgesetzen vergleichbar.²¹⁵ Die auf diesen Verträgen beruhenden Planungen sind meistens in andere Rechtsformen gekleidet, die allgemein für die Verwaltungstätigkeit zur Verfügung stehen.²¹⁶

211. vgl. auch K.Obermayer, BayVBl. 1977, S. 548;

212. gemäß § 1 VwVfG fallen aber verfassungsrechtliche Handlungen nicht in den Geltungsbereich des VwVfG, vgl. F. Kopp, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar (2.A., 1980), § 1, Rdnr. 6;

213. vgl. zur Bildungsplanung A.Dillmann, Bildungsplanung als Gemeinschaftsaufgabe (1975), S. 24 ff; vgl. beispielsweise das Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Länder über die Errichtung eines Wissenschaftsrats vom 05.09.1957, GMBL. 1957, S. 553; sowie das Verwaltungsabkommen über die Errichtung eines Deutschen Bildungsrats vom 15.07.1965, GVBl.-Nordrhein-Westfalen 1966, S. 74;

214. vgl. beispielsweise den Staatsvertrag zwischen Baden-Württemberg und Bayern über die Zusammenarbeit bei der Landesentwicklung und Regionalplanung in der Region Donau-Iller vom 31.03.1975, GVBl. Bayern 1975, S. 305; sowie den Staatsvertrag zwischen Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz über die Zusammenarbeit im Rhein-Neckar-Gebiet vom 03.03.1969, GVBl.-Baden-Württemberg 1969, S. 151;

215. zu denen auch die Ausführungsgesetze zu Art. 91 a GG zu zählen sind;

216. wie zum Beispiel der von den nach § 4 Abs. 1 BBauG zu bildenden Planungsverbänden erstellte Bebauungsplan gemäß § 10 BBauG als Satzung zu qualifizieren ist;

a. Der Verwaltungsakt und die Planfeststellung

Die einzelnen Voraussetzungen des Verwaltungsakts sind in § 35 VwVfG enthalten. Danach muß es sich um die Maßnahme eines Trägers hoheitlicher Gewalt auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts handeln, die eine verbindliche Einzelfallregelung mit Außenwirkung darstellt.²¹⁷ Für staatliche Planungen in der Rechtsform des Verwaltungsakts gelten hinsichtlich der einzelnen Voraussetzungen keine Besonderheiten.²¹⁸ Bei Plänen, die als Planfeststellungsbeschlüsse²¹⁹ oder in ähnlicher Form mit umfassender Konzentrationswirkung²²⁰ ergehen, sind die besonderen Verfahrens-

217. vgl. zu den Voraussetzungen im einzelnen F. Kopp, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar (2.A., 1980), § 35, Rdnr. 4 ff;

218. Hierbei ist ebenfalls zu beachten, daß für die rechtliche Qualifizierung eines unterlandesgesetzlichen Hoheitsakts nicht die Form, sondern der Inhalt entscheidend ist, vgl. auch R. Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung (1968), S. 45; W. Brohm, Rechtsschutz im Bauplanungsrecht (1959), S. 34 f, 37; D. Volkmar, Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt (1962), S. 54 f; BVerwGE 18, 5; 19, 53;

219. Bei den staatlichen Planungen in der Rechtsform des Verwaltungsakts ist zwischen denen zu unterscheiden, die im "nichtförmlichen" Verwaltungsverfahren nach den §§ 10 ff VwVfG aufgestellt werden, und denen, für deren Erlaß das Gesetz die Durchführung eines förmlichen Verwaltungsverfahrens nach den §§ 72 ff VwVfG vorsieht.
vgl. zur historischen Entwicklung des Planaufstellungsverfahrens ausführlich W. Blümel, Die Bauplanfeststellung (1961), S. 42 ff, 141 ff, 208 ff; K. Kodal, Straßenrecht (3.A., 1978), S. 699 ff; W. Haustein, Die Eisenbahnen im deutschen öffentlichen Recht (1960), S. 157 ff;

220. Trotz der Kodifizierung der Planfeststellung in den §§ 72 ff VwVfG werden die in verschiedenen Fachplanungsgesetzen enthaltenen Verfahrensvorschriften nicht verdrängt, die §§ 72 ff VwVfG sind in diesen Fällen ergänzend anzuwenden, vgl. §§ 1 Abs. 1 und 2, 72 Abs. 1 VwVfG; vgl. auch F. Kopp, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, (2.A., 1980) § 72, Rdnr. 3.
vgl. zur Konzentrationswirkung des Planfeststellungsverfahrens F. Kopp, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, (2.A., 1980), § 75 Rdnr. 3;

regelungen des VwVfG hinsichtlich des förmlichen Verwaltungsverfahrens beziehungsweise der vorrangig geltenden Fachgesetze zu beachten, die im wesentlichen die Anhörung und Beteiligung Betroffener besonders ausgestalten und in Bezug auf nicht rechtzeitig vorgebrachte Einwendungen eine ausschließende Wirkung haben.²²¹

Um eine staatliche Planung annehmen zu können, ist es erforderlich, daß die Planungshoheit und die Feststellungskompetenz in der Hand eines Trägers Öffentlicher Gewalt liegen.²²² Demnach sind als Verwaltungsaktspläne nur die staatlichen Pläne zu bezeichnen, denen der Verwaltungsakt die rechtliche Wirkung verleiht und die zusätzlich von einem öffentlich-rechtlichen Rechtsträger aufgestellt worden

-
221. vgl. im Hinblick auf die besondere Ausgestaltung der Anhörung und Beteiligung Betroffener zum Beispiel die §§ 17 ff FStrG; vgl. zur Präklusionswirkung F. Kopp, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar (2.A., 1980), § 75, Rdnr. 3 ff; W. Hoppe, Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen (1971), S. 21 f; G. Fromm, DVBl. 1969, S. 293; P. Badura, Das Verwaltungsverfahren, in: H.-U. Erichsen/W. Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht (3.A., 1978), S. 335;
222. Die Unterscheidung zwischen Planungsträgerschaft und Planfeststellungskompetenz, die bei normativen Plänen nicht erforderlich ist, da sie bei Rechtsnormplänen stets in der Hand eines Trägers Öffentlicher Gewalt vereinigt sind, ist bei den Plänen in der Rechtsform des Verwaltungsakts erforderlich, da hier die Planungsträgerschaft eines privat-rechtlichen Rechtssubjekts nicht ausgeschlossen ist (vgl. §§ 4 BImSchG; 7 AtomG). Dabei handelt es sich um durch Verwaltungsakt staatlich festgestellte Planungen und nicht um staatliche Planungen im eigentlichen Sinne; vgl. zum Verfahren, das weitgehend einem Planfeststellungsbeschluß entspricht P. Badura, Das Verwaltungsverfahren, in: H.-U. Erichsen/W. Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht (3.A., 1978), S. 329 f; R. Wahl, DÖV 1975, S. 373.

sind.²²³ Zwar ist im Verwaltungsrecht auch die Beleihung Privater mit der hoheitlichen Kompetenz zum Erlaß eines Verwaltungsakts möglich, jedoch soll als maßgebliches Abgrenzungskriterium die staatliche Planungshoheit dienen, so daß Pläne in privater Trägerschaft auszuklammern sind.²²⁴

Ein weiteres wesentliches Merkmal des Verwaltungsakts ist der konkret-individuelle Regelungsgehalt mit verbindlicher Außenwirkung.²²⁵ Diese Voraussetzungen unterscheiden den Verwaltungsakt von den normativen Regelungen²²⁶ und den nur verwaltungsintern verbindlichen Einzelfallweisungen.²²⁷

Im Gegensatz zu den formell als Norm erlassenen Plänen müssen die formell als Verwaltungsakte beschlossenen Pläne auch materiell-rechtlich als Verwaltungsakte zu qualifizieren sein, da die bei Normen mögliche dualistische Betrachtungsweise von formeller und materieller Rechtsform bei Verwaltungsakten nicht möglich ist.²²⁸ Für Verwaltungsakte läßt

223. vgl. P.Badura, Das Verwaltungsverfahren, in: H.-U.Erichsen/W.Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht (3.A.,1978),S.330; W.Hoppe, Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen (1971), S.7 ff; R.Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung (1968), S.66 ff; H.-J.Knack, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar (1976), Rdnr. 4.1 vor § 72;

224. vgl. zur Beleihung F.Kopp, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar (2.A.,1980),§ 35, Rdnr.14; Diese Planungen wären als staatliche Planungen im obigen Sinne zu verstehen, da der Beliehene aufgrund seiner Beleihung insoweit hoheitlich handelt. Allerdings sind durch Beliehene aufgestellte Pläne in der Praxis nicht bekannt.

225. vgl. zur Außenwirkung auch F. Kopp, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar (2.A.,1980), § 35, Rdnr. 32; bei den Planfeststellungsbeschlüssen ist in diesem Zusammenhang die Konzentrationswirkung nach § 75 VwVfG zu beachten;

226. so in Bezug auf die Einzelfallgestaltung durch Verwaltungsakte auch F.Kopp, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, (2.A.,1980), § 35, Rdnr. 29;

227. vgl. F. Kopp, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar (2.A.,1980), § 35, Rdnr. 42 ff;

228. vgl. zum dualistischen Gesetzesbegriff P. Laband, Das Budgetrecht (1871), S. 3 ff;

sich der konkret-individuelle Regelungsgehalt mit verbindlicher Außenwirkung nicht von der Form und dem Verfahren trennen.²²⁹ Im Hinblick auf die rechtliche Qualifikation untergesetzlicher Hoheitsakte müssen Inhalt und Form übereinstimmen, wobei für die Bestimmung der Rechtsform letztlich der Inhalt maßgebend ist.²³⁰

Aus dem Erfordernis der Einzelfallregelung folgt weiterhin, daß der Adressatenkreis des Verwaltungsakts bestimmbar sein muß, wobei die Betroffenen zahlenmäßig und der Individualität²³¹ nach feststehen müssen. Weiterhin erfordert das VwVfG, daß die durch den Verwaltungsakt getroffene Regelung begründet²³² wird und den Adressaten in geeigneter Form bekanntgemacht²³³ wird. Die Beteiligung der Adressaten

229. Die erforderliche Form und das Verfahren sind die Folge dessen, daß eine Regelung als Verwaltungsakt ergeht; vgl. zu den Kriterien Einzelfallregelung und Außenwirkung und deren Zusammenhang mit Form und Verfahren auch C.H. Ule, Verwaltungsprozeßrecht (7.A., 1978), S. 152; C.H. Ule/H.-W. Laubinger, Verwaltungsverfahrenrecht (1977), S. 167; W. Ernst/W. Hoppe, Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht (1978), S. 243; E. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts (10.A., 1973), S. 202;

230. Diese Aussage gilt allgemein für untergesetzliche Hoheitsakte, vgl. W. Brohm, Rechtsschutz im Bauplanungsrecht (1959), S. 34 ff (37); D. Volkmar, Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt (1962), S. 54 f; R. Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung (1968), S. 45; BVerwGE 18, 5; 19, 53;

231. vgl. F. Kopp, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, (2.A., 1980), S. 35, Rdnr. 3; L. Renck, JuS 1967, S. 549;

232. vgl. zur Begründung als einem Essentiale des rechtsstaatlichen Verwaltungsverfahrens auch F. Kopp, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar (2.A., 1980), § 39, Rdnr. 6 ff;

233. vgl. zur Bekanntgabe von Verwaltungsakten F. Kopp, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar (2.A., 1980), § 41, Rdnr. 2 ff, 20 ff;

am Verfahren richtet sich grundsätzlich nach den Bestimmungen des VwVfG²³⁴, wobei zwischen dem nichtförmlichen und dem förmlichen Verfahren, das regelmäßig eine Planfeststellung zum Gegenstand hat, zu unterscheiden ist.²³⁵ Die Einzelaktspläne sind in Bezug auf die Beteiligung der Planadressaten wesentlich weitergehend als die normativen Planungen,²³⁶ die abgesehen vom Verfahren zum Erlaß eines gemeindlichen Bebauungsplans, grundsätzlich keine unmittelbare Beteiligung der Planadressaten vorsehen. Bei den Einzelaktsplänen liegt dies im konkret-individuellen Regelungsgehalt begründet. Für die Bekanntgabe der Verwaltungsakte bietet das VwVfG je nach der in Betracht kommenden Verfahrensart die Möglichkeiten der individuellen Zustellung oder der öffentlichen Bekanntmachung in Verbindung mit der Auslegung des gesamten Planungswerks zur Einsichtnahme an.²³⁷

-
234. vgl. zur Mitwirkung der Planadressaten allgemein M. Imboden, Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, VVDStRL 18 (1960), S. 126; dabei besteht über den Rechtscharakter der Einwendungen keine Einigkeit; C.H.Ule/H.-W. Laubinger, Verwaltungsverfahrensrecht (1977), S. 159; J. Schwarze, DÖV 1973, S. 702 und K. Lange, DVBl. 1975, S. 132 sehen in ihnen bloße sachliche Hilfen der Verwaltung; dagegen sehen W.Hoppe, Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen (1971), S. 35 und (wohl auch) H.-J. Knack, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar (1976), § 72, Rdnr. 7.2 die Einwendungen als förmliche verwaltungsrechtliche Rechtsbehelfe an;
235. vgl. für das "nichtförmliche" Verfahren § 28 VwVfG und für das Planfeststellungsverfahren § 73 VwVfG;
236. Von den in anderen Rechtsformen erlassenen Plänen bietet lediglich der gemeindliche Bebauungsplan eine ähnlich umfassende Partizipation der Planadressaten, vgl. auch die §§ 2, 2a BBauG, vgl. zur Partizipation auch P. Badura, Das Verwaltungsverfahren, in: H.-U. Erichsen/W. Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht (3.A., 1978), S. 284;
237. vgl. zur Notwendigkeit der Auslegung beispielsweise BVerwGE 29, 284; OVG Lüneburg, DVBl. 1966, S. 413; W. Hoppe, Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen (1971), S. 33;

Die Planadressaten haben über verschiedene Mitwirkungs- und Gestaltungsrechte, die eine besondere Ausformung des rechtlichen Gehörs darstellen, die Möglichkeit der Einflußnahme auf den Planungsinhalt.²³⁸ Über Einwendungen können sie ihre Vorstellungen gegenüber dem Planungsträger vorbringen. Die Planadressaten haben allerdings kein Mitentscheidungs- oder Vetorecht.²³⁹ Die Erörterungs- und Anhörungstermine sollen in Verbindung mit den geschilderten Beteiligungsrechten einen Interessenausgleich herbeiführen.²⁴⁰ Die letztlich verbindliche Entscheidung ist ausschließlich dem Planungsträger vorbehalten.²⁴¹ Gegen diese Entscheidung sind nur die nach der VwGO vorgesehenen Rechtsbehelfe und -mittel möglich.²⁴²

Demnach sind als die wesentlichen formellen Voraussetzungen der Einzelaktspläne die Publizität der Planentwürfe, die Bekanntgabe des Planbeschlusses gegenüber den Planadressaten und die Beteiligung der Betroffenen am Verfahren zu nennen. Als wichtigstes materielles Kriterium der Einzelaktspläne ist neben der verbindlichen Außenwirkung die Bestandskraft des Verwaltungsakts hervorzuheben, die nur durch Zurücknahme, Widerruf, gerichtliche Aufhebung oder Zeitablauf beseitigt

238. vgl. hierzu W.Blümel, Öffentlichkeitsbeteiligung, in: R. Lukes, Fünftes Deutsches Atomrechts-Symposium (1977), S.230;

239. So auch W.Blümel, Öffentlichkeitsbeteiligung, in: R.Lukes, Fünftes Deutsches Atomrechts-Symposium (1977), S.233;

240. Dies dürfte allerdings dann bedenklich sein, wenn - wie im Wasserstraßenrecht (vgl. §§ 14 Abs.1 Satz 3, 17 WaStrG) - der Planungsträger, die Anhörungsbehörde und die Planfeststellungsbehörde identisch sind.

241. Dies gilt auch dann, wenn im Erörterungstermin keine Einigung über die vorgebrachten Einwendungen erzielt werden kann.

242. vgl. den Widerspruch gemäß §§ 68 ff VwGO; wobei nach § 74 VwVfG bei Planfeststellungsbescheiden das Widerspruchsverfahren entfällt; zu den Klagemöglichkeiten (insbesondere Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 VwGO) vgl. §§ 40 ff VwGO;

werden kann.²⁴³

Der Rahmenplan stellt gegenüber den Regierungen von Bund und Länder eine verbindliche Regelung der im konkreten Fall zu verwirklichenden Vorhaben und Maßnahmen insoweit dar,²⁴⁴ als sie die dafür erforderlichen Mittelansätze in ihre Haushaltssentwürfe aufzunehmen haben und verpflichtet sind, diese gegenüber den Parlamenten zu vertreten. Das Maß der Verbindlichkeit ist bereits hinsichtlich der in den Rahmenplänen enthaltenen sachlichen Festsetzungen sehr eingeschränkt. Dennoch läßt sich insoweit festhalten, daß gegenüber den einzelnen Regierungen eine verbindliche Einzelfallregelung gegeben ist.²⁴⁵ Allerdings fehlt es an der für die Annahme eines Verwaltungsakts erforderlichen Außenwirkung. Denn die Regierungen sind über die von ihnen in die Planungsausschüsse entsandten Mitglieder an den Beschlußfassungen über die Rahmenpläne mittelbar beteiligt, da die Planungsausschüsse aufgrund der Weisungsgebundenheit ihrer Mitglieder gegenüber den Regierungen nicht verselbständigt sind. Das Verhältnis der Regierungen zu den Planungsausschüssen ist damit nicht der Stellung von Selbstverwaltungskörperschaften vergleichbar, denen gegenüber Maßnahmen mit Außenwirkung möglich sind.²⁴⁶ Die Planungsausschüsse können als in diesem Sinne

-
243. vgl. zu den Möglichkeiten der Rücknahme und des Widerrufs die §§ 48, 49 VwVfG, die allerdings gemäß § 1 Abs. 2 VwVfG gegenüber spezialgesetzlichen Regelungen nur subsidiäre Bedeutung haben;
244. vgl. zur Verbindlichkeit der Rahmenpläne gegenüber den Regierungen von Bund und Ländern die §§ 10 HBFG, 8 AstrG, 8 WStrG;
245. Jedoch handelt es sich hierbei um eine Form der Selbstbindung, da die Stimmabgabe der Mitglieder der Planungsausschüsse nur dann verbindlich ist, wenn eine vorherige Absprache mit den Regierungen erfolgt ist; die Verbindlichkeit wird weiterhin durch den Sitzlandvorbehalt gemäß Art. 91 a Abs. 3 Satz 2 und den Haushaltsvorbehalt nach Art. 91 a Abs. 4 Satz 4 GG relativiert.
246. vgl. zur Rechtsqualität aufsichtlicher Maßnahmen C.H.Ule, Verwaltungsprozeßrecht (7.A., 1978), S. 147; O.Tschira/W. Schmitt-Glaeser, Verwaltungsprozeßrecht (3.A., 1977), S. 85; E.Rasch, DVBl. 1970, S. 768 f;

unselbständige Verwaltungsstellen gegenüber den Regierungen keine einseitigen, hoheitlichen Regelungen mit Außenwirkung erlassen. Andererseits wäre es für die Annahme eines Einzelaktsplans erforderlich, den einheitlich beschlossenen Rahmenplan in einzelne Regelungen aufzuspalten, da jeweils nur die das einzelne Land betreffenden Festsetzungen diesem gegenüber verbindlich sein können.²⁴⁷ Für den Bund wären dagegen die sachlichen Festsetzungen nur insoweit verbindlich, als sie seine Mitfinanzierungskompetenz eröffnen und die Grundlage für seine Finanzierungspflichten darstellen.²⁴⁸ Eine solche Aufspaltung ist jedoch dem Verwaltungsakt wesensfremd, er stellt grundsätzlich für den Adressaten eine mit einem einheitlichen Inhalt geltende Regelung dar. Diese Voraussetzung ist wegen des Bestimmtheitserfordernisses und der Bestandskraft des Verwaltungsakts, die die Grundlage für die Vollstreckung darstellt, unabdingbar.²⁴⁹

Der Rahmenplan kann auch nicht als Allgemeinverfügung, die ebenfalls ein Verwaltungsakt ist, angesehen werden. Die Allgemeinverfügung richtet sich zwar an eine Vielzahl von in ihrer Individualität bestimmbaren Adressaten, jedoch enthält sie hinsichtlich aller Adressaten den gleichen Regelungsgehalt.²⁵⁰

247. Dies ergibt sich aus einem Umkehrschluß zum Sitzlandvorbehalt nach Art. 91 a Abs. 3 Satz 2 GG.

248. Dabei ist aber zu beachten, daß die Mitfinanzierungskompetenz des Bundes nur für solche Vorhaben und Maßnahmen gilt, die Aufnahme in den Rahmenplan gefunden haben, vgl. auch Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 48.

249. Insoweit ist der Verwaltungsakt auch in einem Tenor, der in Bestandskraft erwächst, und in die Begründung gliedert.

250. vgl. zur Allgemeinverfügung F. Kopp, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar (2.A., 1980), § 35, Rdnr. 29, 59 ff, 73 f;
die Allgemeinverfügung richtet sich mit demselben Inhalt an eine bestimmbare Zahl von Adressaten;

Der Rahmenplan betrifft jedoch jeden Adressaten mit einem anderen Regelungsgehalt. Für die bereits erwähnte Möglichkeit der Aufspaltung des einheitlich beschlossenen Rahmenplans in eine Vielzahl von auf die einzelnen Länder und den Bund bezogenen Einzelaktsplänen lassen sich außerdem keine Anhaltspunkte im Verfahren der Planaufstellung und in den Absichten der Beteiligten finden.

Der Rahmenplan hat zwar, wie es das VwVfG als Voraussetzung für den Erlass eines Verwaltungsakts fordert, eine Materie des öffentlichen Rechts zum Gegenstand, da die Gemeinschaftsaufgaben der Leistungsverwaltung²⁵¹ zuzuordnen sind, jedoch entspricht das Verfahren der Planaufstellung und der Beschlußfassung nicht dem Verfahren zum Erlass eines Verwaltungsakts.²⁵²

Mit den Voranmeldungen legt jedes Land den Umfang und Inhalt seiner Beteiligung am Rahmenplan selbst fest, wobei das als modifizierte Mehrheitsentscheidung²⁵³ ausgestaltete Beschlußverfahren unter dem Vorbehalt der Ausübung des Sitzlandvorbehalts steht. Demgegenüber wird der Verwaltungsakt von einer monokratisch entscheidenden Behörde ohne vorherige Abstimmung erlassen. Zwar entscheiden auch der Gemeinderat und andere demokratisch gewählte Vertretungsorgane von Gebietskörperschaften mehrheitlich über den Erlass von Verwaltungsakten, jedoch handeln diese Organe dabei einheitlich als

251. dies gilt für alle in Art. 91 a Abs.1 Nr.1-3 GG geregelten Gemeinschaftsaufgaben; die Rahmenplanung ist dabei als Regierungstätigkeit zu qualifizieren, vgl.Th.Maunz,in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 49;

252. Die Planungsausschüsse handeln nicht nach dem VwVfG und einem Verwaltungsverfahren nach § 9 VwVfG.

253. An diesem grundsätzlich mehrheitlich strukturierten Entscheidungsmodus ändert auch der Sitzlandvorbehalt nach § 91 a Abs. 3 Satz 2 GG nichts.

Verwaltungsbehörden für die von ihnen vertretenen Gebietskörperschaften.²⁵⁴ Diese Organe koordinieren im Gegensatz zu den Planungsausschüssen nicht die von den verschiedenen Mitgliedern eingebrachten Voranmeldungen, die dann lediglich die einzelnen Regierungen verpflichten.

Nach der Beschlußfassung wird der Rahmenplan den Regierungen von Bund und Ländern übermittelt,²⁵⁵ darin ist jedoch keine der Zustellung von Verwaltungsakten entsprechende Bekanntgabe zu sehen.²⁵⁶ Die Übermittlung erfolgt vielmehr aus Gründen der Information und hat nicht die Aufgabe, den Rahmenplan gegenüber den Adressaten mit einem bestimmten Inhalt wirksam werden zu lassen und bestimmte Rechtsbehelfs- und Rechtsmittelfristen in Gang zu setzen.²⁵⁷

Aufgrund der obigen Ausführungen kann der Rahmenplan nicht als Einzelaktsplan in der Rechtsform des Verwaltungsakts angesehen werden. Dem Rahmenplan fehlt die Verbindlichkeit im Außenrechtsverhältnis, seine teilweise Verbindlichkeit gegenüber den Regierungen ist nicht mit der des Verwaltungsakts zu vergleichen, da er nicht wie dieser einen selbständigen Rechtsträger verpflichtet, sondern sich die Regierungen durch die von ihnen abgegebenen Voranmeldungen und die Absprachen mit den ihnen gegenüber weisungsgebundenen Mitglieder der Planungsausschüsse dem Umfang und Inhalt nach nur

254. Der Gemeinderat ist trotz seiner nach demokratischen Grundsätzen erfolgten Wahl als kollegiales Verwaltungsorgan anzusehen, vgl. Ch.Masson/R.Samper, Bayerische Kommunalgesetze, Kommentar, Art. 29 GO, Rdnr. 3.

255. vgl. §§ 10 HBFG, 8 AStrG, 8 WStrG;

256. vgl. zu den Erfordernissen einer wirksamen Bekanntgabe und deren Voraussetzungen F. Kopp, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar (2.A.,1980), § 41, Rdnr.2 ff, 20ff;

257. Darin liegt aber eine nicht unbedeutende Aufgabe der Bekanntmachung, vgl. auch F. Kopp, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar (4.A.,1979), § 57, Rdnr. 4 ff.

selbst verpflichten.²⁵⁸ Für die Bundesregierung, die grundsätzlich keine Voranmeldungen einreichen kann, ist die Selbstbindung auf die bereitzustellenden Mittel beschränkt. Weiterhin entspricht das Verfahren der Planaufstellung und Beschlußfassung nicht dem Verfahren zum Erlaß eines Verwaltungsakts. Daneben handelt es sich bei der Rahmenplanung um eine Regierungstätigkeit, die der administrativen Verwaltungstätigkeit vorgelagert ist und sich von dieser durch das politische, gubernative Element unterscheidet.²⁵⁹ Dieser Bereich der Exekutive ist einer Regelung durch Verwaltungsakte, die mehr die Herbeiführung eines bestimmten Ordnungszustandes in Einzelbereichen zum Gegenstand haben, nicht zugänglich.

b. Der öffentlich-rechtliche Vertrag

Da der Rahmenplan mit der Regelung der Gemeinschaftsaufgaben eine Materie des öffentlichen Rechts zum Gegenstand hat,²⁶⁰ sind auch die verschiedenen Formen des öffentlich-rechtlichen Vertrags in Betracht zu ziehen.

258. Damit würde es an dem für die Annahme eines Verwaltungsakts notwendigen Kriterium der Außenwirkung fehlen; eine bloß innerbehördliche Maßnahme oder bindende Weisung genügt hierfür nicht, vgl. F.Kopp, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar (2.A., 1980), § 35, Rdnr. 41 ff; eine Parallele zu den aufsichtlichen Maßnahmen, die teilweise als Verwaltungsakte zu qualifizieren sind, kann hier ebenfalls nicht gezogen werden.

259. Es würde für diese Annahme die nach dem Vorbehalt des Gesetzes für den Erlaß einer verpflichtenden Regelung erforderliche Befugnisnorm fehlen.

260. vgl. hierzu die Ausführungen bei Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 48, 49;

Nach der kodifikationsähnlichen Regelung der §§ 52 ff VwVfG ist auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts zwischen dem subordinations- und dem koordinationsrechtlichen Vertrag zu unterscheiden.²⁶¹ Der subordinationsrechtliche Vertrag, der hauptsächlich als Regelungsinstrument zwischen Bürger und Verwaltung dient, scheidet wegen seiner Alternativität²⁶² zum Verwaltungsakt aus. Denn sein Abschluß soll nach der gesetzlichen Regelung immer dann möglich sein, wenn die betreffende Materie auch durch den Erlaß eines Verwaltungsakts geregelt werden könnte.²⁶³ Da der Rahmenplan und die ihm zugrundeliegenden Gemeinschaftsaufgaben einer Regelung durch Verwaltungsakt nicht zugänglich sind, muß der subordinationsrechtliche Vertrag aus dieser Betrachtung ausscheiden. Weiterhin sind an der Rahmenplanung nach Art. 91 a GG nur Vertreter der Landes- und Bundesregierungen beteiligt, so daß es an den vom subordinationsrechtlichen Vertrag vorgesehenen Beteiligten fehlt.

Demgegenüber soll der koordinationsrechtliche Vertrag einvernehmliche Regelungen zwischen mehreren, voneinander unabhängigen und selbständigen Hoheitsträgern ermöglichen.²⁶⁴ Jedoch setzt auch der öffentlich-rechtliche Vertrag eine einvernehmliche Regelung auf der Grundlage einer gegenseitigen Willensübereinstimmung voraus. Die

261. vgl. F. Kopp, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar (2.A., 1980), § 54, Rdnr. 17 ff;

262. vgl. zu § 54 Satz 2 VwVfG auch F. Kopp, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar (2.A., 1980), § 54, Rdnr. 29 f; 31 ff;

263. Dies ist aber nicht so zu verstehen, daß nur in diesem Fall der Abschluß eines öffentlich-rechtlichen Vertrags zulässig sein soll, vgl. F. Kopp, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar (2.A., 1980), § 54, Rdnr. 31;

264. vgl. F. Kopp, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar (2.A., 1980), § 54, Rdnr. 18; diese Verträge werden auch als "homogene" Verträge bezeichnet, vgl. H.J. Wolff/O. Bachof, *Verwaltungsrecht* Bd. 1 (9.A., 1974), § 44 II b;

Willensübereinstimmung ist das für alle Vertragstypen erforderliche Element der Einigung und begründet erst die Verbindlichkeit der getroffenen Regelung. Dies gilt für Verträge des Zivilrechts gleichermaßen wie für solche auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts.²⁶⁵

Das in den Ausführungsgesetzen geregelte Beschlußverfahren erfordert jedoch keine Willensübereinstimmung im Sinne eines Vertragsabschlusses, sondern läßt im Rahmen der Mehrheitsentscheidung auch wirksame Beschlüsse gegen eine Minderheit der Stimmen zu.²⁶⁶ Das der eigentlichen Beschlußfassung vorangehende Aushandeln von Kompromissen durch gegenseitiges Nachgeben und Abstimmen der Voranmeldungen führt zwar zu einer weitgehenden faktischen Übereinstimmung und legt bereits die wesentlichen Entscheidungen unumstößlich fest, jedoch ist als das den Rahmenplan rechtlich zur Entstehung bringende Moment ausschließlich die gemeinsame Beschlußfassung der Planausschüsse anzusehen.

Dieser Überlegung könnte jedoch entgegenstehen, daß durch den Sitzlandvorbehalt in Bezug auf jedes einzelne Land eine

265. Nach F.Kopp, *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar* (2.A., 1980), § 54 Rdnr.14 f sind die übereinstimmenden bzw. einander entsprechenden Willenserklärungen als das entscheidende Moment anzusehen; vgl. auch H.J.Wolff/O.Bachof, *Verwaltungsrecht Bd.1* (9.A.,1974), § 44 II a 2; vgl. hierzu auch E.Eyermann/L.Fröhler, *Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar*, (8.A.,1980), § 42, Rdnr. 59.

266. vgl. zu dem Prinzip der Mehrheitsentscheidungen die §§ 7 Abs. 2 HBFG, 6 Abs. 3 AStRG und 6 Abs. 2 WStRG; die verfassungsrechtliche Grundlage für Mehrheitsentscheidungen bildet der Sitzlandvorbehalt gemäß Art. 91 a Abs. 3 Satz 2 GG, wonach für die Aufnahme eines Vorhabens oder einer Maßnahme die Zustimmung des Sitzlands erforderlich ist, im übrigen aber die Mehrheit der abgegebenen Stimmen ausreichen soll;

modifizierte Form der Einstimmigkeit²⁶⁷ erzielt werden muß, die einer vertraglichen Willensübereinstimmung gleichgesetzt werden könnte. Dies hätte jedoch zur Folge, daß der einheitliche Rahmenplan in einzelne, auf die Länder bezogene öffentlich-rechtliche Verträge aufgespalten werden müßte. Dies würde dem Sinn des Rahmenplans als einheitlichem, gesamtstaatlichen Koordinierungswerk widersprechen. Außerdem würde sich die teilweise Einstimmigkeit in diesem Fall nur auf das betreffende Sitzland beziehen, da nach dem in den Ausführungsgesetzen enthaltenen Entscheidungsmodus keine Einstimmigkeit hinsichtlich der restlichen Länder erforderlich ist.²⁶⁸

Weiterhin ist auch das Sitzland nicht gezwungen, den sein Gebiet betreffenden sachlichen Festsetzungen zuzustimmen. Mit der Ausübung des Sitzlandvorbehalts nimmt das betreffende Land zwar nicht an den sachlichen Festsetzungen dieses Rahmenplans teil, der Rahmenplan kann jedoch von den übrigen Mitgliedern des Planungsausschusses wirksam beschlossen werden.²⁶⁹

267. insoweit relativiert der Sitzlandvorbehalt das Prinzip Mehrheitsentscheidungen wieder, vgl.hierzu auch S.Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S.106; B.Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben (1970), S.238; Th.Maunz, in:Th.Maunz/G. Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art.91 a GG, Rdnr.54;

268. dies ergibt sich unmittelbar aus dem verfassungsrechtlich festgelegten Sitzlandvorbehalt gemäß Art. 91a Abs.3 Satz 2GG; vgl. hierzu auch die in den §§ 7 Abs. 2 HBFG, 6 Abs.3 AStrG und 6 Abs. 2 WStrG festgelegten Mehrheitsverhältnisse;

269. Jedoch waren bisher alle Beteiligten um eine möglichst weitgehende Einigung bemüht, um dem Integrationsanspruch des Art. 91 a GG zu genügen; weiterhin ergibt sich aus dem Verfassungsauftrag des Art. 91 a GG zur Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben und den Grundsätzen des bundesfreundlichen Verhaltens und der Organtreue eine gewisse Einschränkung der Entscheidungsfreiheit der Beteiligten und damit auch des Sitzlandvorbehalts.

Damit unterscheidet sich das Beschlußverfahren nach den Ausführungsgesetzen strukturell von der beim Vertragsabschluß jeweils zu erzielenden vollkommenen Willensübereinstimmung aller Beteiligten.^{270, 271} Dies würde auch für den Fall gelten, daß die Ausführungsgesetze ein uneingeschränktes Einstimmigkeitsprinzip vorsehen würden. Denn der jedem Beschlußverfahren zugrundeliegende Zwang zur Einigung ist der zum Vertragsabschluß führenden freiwilligen Willensübereinstimmung grundsätzlich fremd.

Der Rahmenplan kann folglich nicht als koordinationsrechtlicher Vertrag nach den §§ 52 ff VwVfG angesehen werden, da es hierfür an der erforderlichen vertraglichen Willensübereinstimmung fehlt. Weiterhin können die Rahmenpläne als Regierungsplanungen nicht Gegenstand eines verwaltungsrechtlichen Vertrags nach den Bestimmungen des VwVG sein.

270. Im Gegensatz zu Art. 91 b GG, der ausdrücklich eine vertragliche Übereinkunft der Beteiligten im Rahmen eines Verwaltungsabkommens vorsieht, enthält Art. 91 a GG keine Ausführungen hinsichtlich der Rechtsnatur des Rahmenplans. Allerdings läßt sich aus den Bestimmungen des Art. 91 a GG hinsichtlich der Zusammenarbeit von Bund und Ländern schließen, daß eine andere Form der Kooperation als in den Art. 91 b und 104 a Abs. 4 GG beabsichtigt ist.

271. Dies gilt auch für öffentlich-rechtliche Verträge, die sich von Verträgen des Zivilrechts nur durch den Regelungsgehalt unterscheiden, vgl. F. Kopp, Verwaltungsverfahrensrecht, Kommentar (2.A., 1980), § 54, Rdnr. 6;
K. A. Bettermann, JZ 1967, S. 445.

Das Verwaltungsabkommen²⁷² ist eine weitere Form des öffentlich-rechtlichen Vertrags, wobei das Verwaltungsabkommen als koordinationsrechtlicher Vertrag anzusehen ist.²⁷³ Jedoch überwiegen auch beim Verwaltungsabkommen die vertraglichen Elemente der gegenseitigen Willensübereinstimmung. Weiterhin spricht auch der unterschiedliche Regelungsgehalt der Art. 91 a und 91 b GG gegen die Qualifizierung des Rahmenplans als Verwaltungsabkommen. Denn der Verfassungsgesetzgeber hat für die Regelung der Bildungsplanung in dem der Rahmenplanung nachfolgenden Art. 91 b GG ausdrücklich den Abschluß eines Verwaltungsabkommens vorgesehen.²⁷⁴ Dies mag seinen Grund darin finden, daß Art. 91 b GG für den Bereich der Bildungsplanung lediglich eine fakultative Zusammenarbeit von Bund und Länder vorsieht und daß das Verwaltungsabkommen als Form des öffentlich-rechtlichen Vertrags dieser auf

-
272. Obwohl das Grundgesetz vertragliche Abmachungen zwischen Bund und Ländern nicht ausdrücklich vorsieht, sind diese dennoch als zulässig anzusehen, vgl. Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 32 GG, Rdnr. 75, 67. Auf die Verwaltungsabkommen sind die Regelungen der §§ 54 ff VwVfG nicht anzuwenden, da sie dem Verfassungsrecht zugehörige Rechtshandlungen zum Gegenstand haben, die nicht unter den Begriff der verwaltungsrechtlichen Tätigkeit fallen, vgl. F.Kopp, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar (2.A., 1980), § 1, Rdnr. 6; K.Obermayer, BayVB1. 1977, S. 548. Dennoch sind auch die Verwaltungsabkommen als Verträge anzusehen, deren maßgebliches Kriterium übereinstimmende bzw. einander entsprechende Willenserklärungen bilden, vgl. ausführlich zu den Verwaltungsabkommen auch J.Kölbl, DÖV 1960, S. 650 ff; gerade dieses Kriterium ist bei den Rahmenplänen nach Art. 91 a GG nicht erfüllt.
273. koordinationsrechtlich in dem Sinne, daß hinsichtlich des Vertragsgegenstands kein Vertragsteil dem anderen übergeordnet ist; vgl. zur Abschlußkompetenz auch Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 32 GG, Rdnr. 7 ff;
274. Einer vertraglichen Übereinkunft zwischen Bund und Ländern bei Art. 91 a GG würde auch der in Art. 91a Abs. 1 GG enthaltene Verfassungsauftrag zur Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben und damit zur gemeinsamen Rahmenplanung entgegenstehen; vgl. zur Bildungsplanung nach Art. 91b GG auch A.Dittmann, Bildungsplanung als Gemeinschaftsaufgabe (1975), S. 24 ff.

freiwilliger Basis beruhenden Kooperation eher entspricht.²⁷⁵ Demgegenüber erfordern die Gemeinschaftsaufgaben aufgrund des Verfassungsauftrags nach Art. 91 a Abs. 1 GG eine wesentlich engere Form der Kooperation, wie das auch in dem Beschlußverfahren nach den Ausführungsgesetzen zum Ausdruck kommt. Der Rahmenplan ist aus diesen Gründen und der fehlenden vertraglichen Willensübereinstimmung auch kein Verwaltungsabkommen.

Der Rahmenplan kann auch nicht als Staatsvertrag²⁷⁶, der eine weitere Form des öffentlich-rechtlichen Vertrags darstellt, angesehen werden. Als Staatsvertrag bedürfte der Rahmenplan der Beteiligung seitens der Parlamente von Bund und Länder.²⁷⁷ Jedoch werden die Parlamente über die länderseitigen Voranmeldungen von der eigentlichen Beschlußfassung über den Rahmenplan informiert, so daß hierin schon vom Ablauf der Planungsverfahren her keine Billigung seitens der Parlamente gesehen werden kann. Weiterhin hat die Übermittlung der Voranmeldungen nur informativen Charakter im Hinblick auf das Budgetrecht der Parlamente. Andererseits erfolgt die der Beschlußfassung nachfolgende Entscheidung der Parlamente über

275. Nach dem Wortlaut des Art. 91 b GG "Vereinbarungen" wären grundsätzlich wohl Staatsverträge und auch Verwaltungsabkommen zulässig, wobei das letztere bei Art. 91 b GG wohl der Regelfall sein dürfte, vgl. auch Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91 b GG, Rdnr. 34, 9.

276. vgl. zu den verfassungsrechtlichen Verträgen in Form der Staatsverträge und Verwaltungsabkommen und zu deren Unterscheidung H.Schneider, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, VVDStRL 19 (1961), S.8 ff; ders., DÖV 1957, S.644 ff; K.H.Friauf, AÖR 1963, S.262 ff; R.Grawert, Verwaltungsabkommen (1967), S.31 ff; BVerfGE 42,113; BVerwG, NJW 1976, S.1113 f;

277. vgl. für Bayern Th.Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Handkommentar (1971), Art.72 BV, Rdnr.7,8; vgl. zur Abschlußkompetenz für Staatsverträge zwischen Bund und Länder Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 74 GG, Rdnr. 9 und Art. 83 GG, Rdnr. 39;

die Mittelbereitstellung nur im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung. In der Bereitstellung der finanziellen Mittel kann deshalb auch keine Billigung des Rahmenplans gesehen werden, wie sie für einen Staatsvertrag erforderlich wäre. Ohne parlamentarische Billigung wäre der Rahmenplan jedoch als schwebend unwirksamer Staatsvertrag anzusehen.²⁷⁸

Abgesehen von der fehlenden parlamentarischen Billigung wäre für die Annahme eines Staatsvertrags erforderlich, daß der Rahmenplan keine Materie zum Gegenstand hat, für die kein gesetzgeberischer Akt erforderlich ist.²⁷⁹ Jedoch kann aus der Notwendigkeit, daß für die Durchführung des Rahmenplans notwendigerweise Haushaltsmittel im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung bereitzustellen sind, nicht gefolgert werden, daß der Rahmenplan eine Materie zum Gegenstand hat, die wenigstens partiell der Legislative zuzuordnen wäre.²⁸⁰ Denn die Erforderlichkeit finanzieller Mittel ist lediglich eine mittelbare Folge der Rahmenplanung, die an ihrer Qualifizierung als Regierungsplanung nichts zu ändern vermag. Damit ist der Rahmenplan nicht als eine Gesetzgebungsmaterien behandelnde Übereinkunft²⁸¹ anzusehen, wie es für die Annahme eines Staatsvertrages erforderlich wäre.

Abgesehen von der fehlenden legislativen Zustimmung²⁸² würde die Annahme eines einheitlichen Staatsvertrages voraussetzen,

278. so R.Wimmer, DVBl. 1970, S.309;

279. vgl. Th. Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 59, Rdnr. 37 f;

280. vgl. hierzu auch R.Grawert, Verwaltungsabkommen (1967), S.37 f; Th. Maunz, in:Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 83 GG, Rdnr. 52 ff;

281. vgl. Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 59 GG, Rdnr. 16 f;

282. vgl. hierzu Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 59 GG, Rdnr. 16ff und für Bayern Th.Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Handkommentar (1971), Art. 72 BV, Rdnr. 8; weiterhin R.Wimmer, DVBl. 1970, S. 309;

daß die Beschlußfassung über den Rahmenplan einstimmig erfolgt.²⁸³ Da die Ausführungsgesetze jedoch Mehrheitsentscheidungen zulassen, wäre der einheitlich beschlossene Rahmenplan in eine Summe von Einzelplänen aufzuspalten.²⁸⁴ Der Zweck des Rahmenplans liegt jedoch in der Entwicklung eines bundeseinheitlichen Systems von ineinandergreifenden Entwicklungsplanungen und nicht in der bloßen Summierung von Einzelplänen.²⁸⁵ Zwischen der nach dem Entscheidungsprinzip der Ausführungsgesetze erforderlichen Aufspaltung des Rahmenplans in Einzelpläne und seiner gesamtstaatlichen Ausrichtung besteht ein nicht zu überwindender Gegensatz.²⁸⁶ Da aber die Rechtsqualität des Rahmenplans anhand des Gesamtakts festzustellen ist, kann er nicht als Staatsvertrag qualifiziert werden. Insgesamt betrachtet hat der Rahmenplan weniger den "do-ut-des" Charakter gegenseitiger Verträge, als vielmehr eines Engagements zu gleichgerichtetem künftigem Handeln.²⁸⁷

283. Dies würde bedeuten, daß die Rahmenpläne als Staatsverträge zwischen allen Beteiligten anzusehen wären.

284. Dies wäre wegen der nur partiellen inhaltlichen Regelung für jedes einzelne Land erforderlich.

285. vgl. hierzu die in den §§ 2 HBFG, 1 AStrG und 1 WStrG festgelegte Zielsetzung für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben;

286. Gerade dies wäre aber aufgrund des auf die einzelnen Länder bezogenen Inhalts der Rahmenpläne erforderlich.

287. vgl. hierzu auch Th.Maunz, in: Th.Maunz/G.Dürig/R.Herzog/R.Scholz, Kommentar, Art. 91 a GG, Rdnr. 50, 51; aufgrund des Verfassungsauftrags ist diese Absicht allerdings sehr verdichtet und ein Loslösen nur unter besonderen Voraussetzungen möglich;

5. Die Richtlinienpläne und Regierungsprogramme

Die Besonderheit der staatsinternen Planungen liegt darin, daß sie sich nur an staatliche Stellen wenden und im Außenrechtskreis gegenüber Dritten keine unmittelbare, rechtlich begründete Verbindlichkeit entfalten. Für die Rechtsformen der internen Planungen gelten keine Besonderheiten, sie orientieren sich am überkommenen Rechtsformenbestand staatlichen Handelns. Aufgrund der besonderen Zielsetzung findet sich im Bereich der staatsinternen Planungen sehr häufig die Planungsform der Richtlinienplanungen sowie der Regierungs- und Verwaltungsprogramme. Diese Planungsform läßt sich inhaltlich in Gesamt- und Fachplanungen, in raumorientierte und zeitbezogene Planungen, in ressortbezogene und ressortübergreifende Planungen sowie in interföderative Planungen im gesamtstaatlichen Maßstab einteilen. Weiterhin sind diese Planungen nach dem Grad ihrer staatsintern wirkenden Verbindlichkeit in influenzierende, indikative und imperative Planungen²⁸⁸ zu unterteilen, wobei für den Bereich der imperativen Planungen ein rechtstheoretischer Normenbegriff zugrundezulegen ist, der auch nur verwaltungsintern geltende normative Regelungen umfaßt, da die Planungsform der Richtlinienplanungen insoweit neben den überkommenen normativen Rechtsformen des Gesetzes, der Rechtsverordnung und der Satzung steht.

Die Rahmenpläne könnten als staatsinterne Planungen anzusehen sein, da die bisherigen Untersuchungen gezeigt haben, daß die Rahmenpläne keine rechtliche Verbindlichkeit im Außenrechtskreis bewirken. Im Bereich der staatsinternen Planungen käme für die Qualifizierung der Rahmenpläne die Planungsform der Richtlinienplanung in Betracht, da aufgrund der

288. vgl. zu den imperativen und normativen Plänen auch die Systematik bei U. Scheuner, in: Planung I (1965), S. 83 ff;

bisherigen Untersuchungen die auch für interne Planungen geltenden überkommenen Rechtsformen staatlichen Handelns für die rechtliche Bestimmung der Rahmenpläne ausscheiden.

Aufgrund des gesamtstaatlich ausgerichteten Inhalts und der interföderativen Koordinierungsfunktion kommen für rechtliche Qualifizierung der Rahmenpläne die in ihrer Geltung auf den administrativen Verwaltungsbereich beschränkten Planungsformen der Verwaltungsprogramme und -richtlinien nicht in Betracht. Die Rahmenpläne sind als Regierungsplanungen anzusehen.

Der Hauptzweck der internen Planungen besteht darin, dem Planungsträger ein Instrument für die Verwirklichung seiner Entwicklungsziele und deren Prioritäten an die Hand zu geben. Die Richtlinienplanungen stellen damit eine Richtschnur für das staatliche Handeln dar.²⁸⁹ Um dieses Ziel zu erreichen, ist es von der Verbindlichkeit und der rechtlichen Wirkung her ausreichend, wenn die Pläne von den Staatsorganen beachtet werden, deren Handeln und Aufgabenbereiche sie zu beeinflussen haben. Gegenüber dieser Aufgabe tritt das Kriterium der Außenwirkung in seiner Bedeutung zurück und kann deshalb bei der Rechtsformenwahl weitgehend vernachlässigt werden. Eventuell erforderliche Vollzugsakte sind dann unter Beachtung der jeweiligen rechtlichen Voraussetzungen in die entsprechenden Rechtsformen des Verwaltungshandelns zu

289. hierfür genügen grundsätzlich indikative und influenzierende Planungen; da vordringlich Fragen der Prioritäten geregelt werden sollen, vgl. U. Scheuner, in: Planung I (1965), S. 75; vgl. auch J.Kölble, in: Planung I (1965), S. 99 f und ders., NJW 1966, S. 473 ff, der diese "staatsrechtlichen Pläne" als staatsleitende Gesamtkakte bezeichnet; vgl. zur Systematisierung der gesamtstaatlichen Planungen auch U. Scheuner, in: Planung I (1965), S. 83 f;

kleiden.²⁹⁰ Deshalb ist die Unterscheidung der staatsinternen Pläne nicht nach der von ihnen ausgehenden Rechtswirkung vorzunehmen, sondern nach dem Konzept einer rein formellen Betrachtungsweise. Für den hier zu untersuchenden Bereich der staatsinternen Planungen können alle Rechtsformen ausgeschieden werden, die eine verbindliche Außenwirkung zur Folge haben.²⁹¹

Die verbleibenden staatsinternen Pläne sind, da sie den Verwaltungsvorschriften ähnlich sind, als Richtlinienpläne auf dem Gebiet der Regierungs- und Verwaltungsprogramme zu bezeichnen.²⁹² Eine weitere Systematisierung nach Planungsbereichen und Planungsträgern ist unter rechtlichen Gesichtspunkten nicht sinnvoll, da der Umfang der staatlichen Planungen auf diesem Gebiet inzwischen unübersehbar geworden ist²⁹³ und dieser Planungsbereich wegen der

290. Eine mögliche Verbindlichkeit und Außenwirkung gegenüber Dritten wird auch in diesen Fällen nur durch die Vollzugsakte und nicht schon durch die indikativen oder influenzierenden Planungen begründet.

291. vgl. zu dieser Art von "Substraktionsmethode", die sich an die von O.Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht I (3.A., 1924, Nachdruck 1961), S. 9, 13, aufgestellte Definition des Begriffs "Verwaltung" anlehnt, wonach alle öffentliche Gewalt, die nicht Gesetzgebung oder Rechtsprechung ist, Verwaltung ist, auch die kritischen Anmerkungen von N.Achterberg, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 30 (1972), S. 352; R.Herzog, Allgemeine Staatslehre (1971), S.330f; F. Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz (1968), S. 187 ff.

292. Der Begriff "Richtlinienpläne" findet sich auch bei H.J. Wolff/O.Bachof, Verwaltungsrecht Bd. 1 (9.A., 1974), § 47 IX f.

293. vgl. hierzu zum Beispiel Th. Maunz, in: v.d.Heydte-Festschrift II (1977), S. 1059;

oft fehlenden Publizität nicht sehr transparent ist. Außerdem lassen sich die veröffentlichten Pläne wegen der Vielzahl der öffentlichen Verkündungsblätter nicht katalogisieren. Die staatsinternen Richtlinienplanungen lassen sich lediglich nach dem Grad ihrer Verbindlichkeit innerhalb der Verwaltung und danach, ob es sich um Verwaltungsplanungen im administrativen oder gubernativen Bereich handelt, in ein großes Raster einteilen. Weiterhin bieten die Merkmale der ressortübergreifenden und ressortspezifischen Planung sowie die interföderativen und gesamtstaatlichen Aspekte der jeweiligen Planungen einen Anhaltspunkt für die Systematisierung.

Das gemeinsame formelle Merkmal dieser innerstaatlichen Pläne ist ihr Richtliniencharakter. Sie sind weder als verbindliche Einzelaktspläne noch als Rechtsnormen anzusehen. Eine eventuelle Beteiligung der Parlamente erfolgt nicht im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens, sondern aus der Erkenntnis heraus, daß ein Teil dieser Pläne aufgrund ihrer gesamtstaatlichen Ausrichtung und Bedeutung den Regierungen und Parlamenten zur gesamten Hand zusteht. Trotz der teilweisen parlamentarischen Beteiligungen sind die Richtlinienpläne als Handlungsformen der Exekutive anzusehen.

F. Ossenbühl teilt diese Formen der Verwaltungsvorschriften in Organisationsvorschriften und in verhaltenslenkende Vorschriften²⁹⁴ ein. Da die Richtlinienpläne weder die Errichtung noch die Regelung der inneren Struktur und Kompetenzordnung der Behörden zum Gegenstand haben, sind sie nicht den Organisationsvorschriften zuzurechnen. Sie sind als ver-

294. vgl. F.Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz (1968), S. 250 ff, 282 ff; ders., Die Quellen des Verwaltungsrechts, in: H.-U.Erichsen/W.Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht (3.A., 1978), S. 79;

haltenslenkende Vorschriften²⁹⁵ anzusehen, da sie im wesentlichen die Aktionen und das Verwaltungshandeln der Exekutive betreffen. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, die Richtschnur für das Handeln der Administrative im Bereich der gesetzesvollziehenden und gesetzesunabhängigen Verwaltung zu bilden.²⁹⁶ Die Richtlinienplanungen sind damit als Instrumente eines zielgerichteten und abgestimmten Verhaltens²⁹⁷ gekennzeichnet, die mittels eines zukunftsorientierten Inhalts auf die Gestaltung und Herbeiführung eines zukünftigen Ordnungszustands abstellen.

Die verhaltenslenkenden Vorschriften lassen sich weiterhin in gesetzesunabhängige und gesetzesakzessorische Verwaltungsvorschriften unterteilen, wobei zu der letzteren Gruppe die norminterpretierenden und normkontinuierenden Vorschriften²⁹⁸ sowie die Ermessens- und Beurteilungsrichtlinien²⁹⁹ zu rechnen sind. Die Einordnung der Richtlinienplanungen in diese Typologie ist davon abhängig, inwieweit sie auf einer gesetzlichen Grundlage³⁰⁰ beruhen.

295. So F. Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz (1968), S. 282;

296. vgl. auch F. Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz (1968), S. 282;

297. a.A. wohl M. Schröder, Planung auf staatlicher Ebene (1974), S. 29 f;

298. Diese Systematik findet sich bei F. Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz (1968), S. 283 ff, 349 ff;

299. vgl. F. Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz (1968), S. 311 ff, 328 ff;

300. Falls eine gesetzliche Grundlage gegeben ist, handelt es sich um norminterpretierende Vorschriften; andernfalls liegen gesetzesunabhängige Vorschriften vor. F. Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz (1968), S. 357 ff spricht in diesem Zusammenhang von "unmittelbarem Verfassungsvollzug".

Da die Rahmenpläne in den Ausführungsgesetzen und in der Regelung des Art. 91 a Abs. 3 Satz 1 GG eine gesetzliche beziehungsweise verfassungsrechtliche Grundlage haben, sind sie als gesetzesabhängige Richtlinienpläne zu qualifizieren. Wegen ihrer ausgeprägten Eigenständigkeit sind die Richtlinienpläne und damit auch die Rahmenpläne als selbständige Kategorie innerhalb der verhaltenslenkenden Vorschriften anzusehen. Diese besondere Stellung der Richtlinienpläne ist dadurch bedingt, daß die Planung substantiell als die Ausübung von Ermessen³⁰¹ anzusehen ist und der Plan demzufolge das Resultat der Ermessensausübung des Planungsträgers darstellt.³⁰²

Ein wesentliches Merkmal der Verwaltungsvorschriften ist die fehlende Außenrechtswirkung.³⁰³ Allerdings sind die Verwaltungsvorschriften in dem bereits erwähnten rechtstheoretischen Sinn als Normen und Rechtssätze anzusehen, da sie bezüglich ihres an weisungsgebundene Stellen gerichteten Befehls die Wirkung von Normen haben.³⁰⁴ Dabei ist jedoch einschränkend zu beachten, daß es nach dem Grundgesetz grundsätzlich kein originäres Normsetzungs-

301. vgl. K.Obermayer, Allgemeines Verwaltungsrecht, in: J.Mang/Th.Maunz/F.Mayer/K.Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern (4.A., 1975), S. 267;

302. so K.Obermayer, Allgemeines Verwaltungsrecht, in: J.Mang/Th.Maunz/F.Mayer/K.Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern (4.A., 1975), S. 267; dagegen halten J.Seeger, Gutachten (1973), S.70 und H.-G. Niemeier/G.Müller, Raumplanung als Verwaltungsaufgabe (1964), S. 33 die Pläne für Ermessensrichtlinien.

303. vgl. BVerfGE 2, 242; H.J.Wolff/O.Bachof, Verwaltungsrecht Bd. 1 (9.A., 1974), § 24 II d 2;

304. vgl. E.-W.Böckenförde/R.Grawert, AÖR 1970, S.18 f; W. Schmidt, JuS 1971, S.187 f; F.E.Schnapp, Amtsrecht und Beamtenrecht (1977), S.229; Hans Klein, Rechtsqualität und Rechtswirkung von Verwaltungsnormen, in: Forsthoff-Festgabe (1967), S. 172 f; U. Meyer-Cording, Die Rechtsnormen (1971), S. 119;

recht der Exekutive gibt.³⁰⁵ Einem solchen Recht würde bereits der verfassungsrechtlich begründete Vorbehalt des Gesetzes entgegenstehen. Die Verwaltungsvorschriften und Richtlinienpläne können deshalb nur verwaltungsinterne Rechtswirkungen entfalten.³⁰⁶ Der Grund ihrer Verbindlichkeit liegt in dem hierarchischen Behördenaufbau, der den Regierungen als Behördenspitzen die Möglichkeit und das Recht zu verbindlichen internen Weisungen und Richtlinien gibt. Im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben folgt das Recht, Rahmenpläne aufzustellen, aus der in Art. 91 a GG enthaltenen Ermächtigung und Aufgabenzuweisung. Ohne die Regelung des Art. 91 a GG wären nur die Länder befugt, Einzelplanungen für ihren Bereich zu erstellen.

Die mangelnde Verbindlichkeit der Richtlinienpläne ergibt sich teilweise auch aus ihrer mangelnden Konkretetheit, die lediglich dazu dient, Absichten und Ziele der künftigen

305. vgl. Ch.F. Menger, *Verwaltungsrichtlinien*, in: *Speyer-Schriftenreihe*, Bd. 50 (1972), S. 312; W.-R. Schenke, *DÖV* 1977, S. 31 ff;

für ein eigenständiges Normsetzungsrecht und eine dafür erforderliche Verfassungsänderung sprechen sich jedoch aus

Hans Klein, *Rechtsqualität und Rechtswirkung von Verwaltungsnormen*, in: *Forsthoff-Festgabe* (1967), S. 186, 187; S. Magiera, *Der Staat* 1974, S. 24;

vgl. weiterhin F. Ossenbühl, *Die Quellen des Verwaltungsrechts*, in: H.-U. Erichsen/W. Martens, *Allgemeines Verwaltungsrecht* (3.A., 1978), S. 85; W. Schaumann, *Diskussionsbeitrag*, *VVDStRL* 24 (1966), S. 216;

306. vgl. in diesem Zusammenhang auch die Herausbildung des Rechtsinstituts der "Sondernormen", die ebenfalls nur interne Verbindlichkeit haben, so auch K. Obermayer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, in: J. Mang/Th. Maunz/F. Mayer/K. Obermayer, *Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern* (4.A., 1975), S. 201; F.E. Schnapp, *Amtsrecht und Beamtenrecht* (1977), S. 234 ff;

Entwicklung festzulegen.³⁰⁷ So entfalten die mittelfristigen Finanzpläne³⁰⁸ und Investitionsprogramme³⁰⁹ keine Verbindlichkeit außerhalb der Planungsträger. Sie bilden lediglich die Grundlagen für weitergehende interne Planungen im Bereich der Exekutive und der Haushaltsgesetzgebung. Auch der jährlich zu erstellende Haushaltsplan begründet nach § 3 Abs. 2 BHO keine Ansprüche und Verbindlichkeiten. Dies gilt umsomehr für die dem Anpassungs- und Fortschreibungserfordernis unterliegenden mehrjährigen gesamtstaatlich ausgerichteten Entwicklungsprogrammen. Die Rahmenpläne nach Art. 91 a GG sind hiervon nur eine scheinbare Ausnahme, da die von den Rahmenplänen verpflichteten Regierungen aufgrund ihrer umfassenden Einwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten zumindest als Planungsträger im weitesten Sinne anzusehen sind.³¹⁰ Andere selbständige Rechtssubjekte werden

307. Dies gilt allerdings nicht für die Rahmenpläne nach Art. 91 a GG, die gemäß den §§ 10 HBFG, 8 AStRG und 8 WStRG zumindest für die Regierungen von Bund und Länder verbindlich sind.

308. Der mittelfristige Finanzplan des Bundes ist gemäß den §§ 9, 14 StWG und 50 HGrG vom Bundesfinanzminister für einen Zeitraum von jeweils fünf Jahren aufzustellen und fortzuschreiben und der Bundesregierung zur Beschlußfassung zuzuleiten. Nach § 9 Abs. 2 StWG ist der Finanzplan außerdem dem Bundestag und dem Bundesrat vorzulegen, vgl. auch BT-Dr. 8/101, Finanzplan des Bundes für die Jahre 1976 - 1980. Vgl. zur mittelfristigen Finanzplanung auf Landesebene § 50 Abs. 3 HGrG; auf kommunaler Ebene H. Pagenkopf, Kommunalrecht (2.A., 1975/1976), S. 261; vgl. zur Möglichkeit einer Gesamtfinanzplanung von Bund und Ländern auch B. Janson, DÖV 1978, S. 153 ff;

309. Die Investitionsprogramme sind gemäß § 10 Abs. 1 StWG aufzustellen und dienen dem Bundesfinanzminister als Grundlage für den fünfjährigen Finanzplan; vgl. zu den von den Gemeinden aufzustellenden Investitionsprogrammen H. Pagenkopf, Kommunalrecht (2.A., 1975/1976), S. 263;

310. vgl. zur Verbindlichkeit der Rahmenpläne gegenüber den Regierungen von Bund und Länder B. Tiemann, DÖV 1970, S. 164; H. Liesegang, ZfParl. 1972, S. 162; F. Wagener, Für ein neues Instrumentarium der öffentlichen Planung, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 80 (1972), S. 32;

durch die Rahmenpläne hingegen nicht gebunden.³¹¹ Da die Richtlinienpläne wegen der fehlenden Verbindlichkeit gegenüber selbständigen Rechtsträgern keine Duldungspflichten begründen, bedürfen sie zur Erreichung ihrer Ziele weiterer Umsetzungsakte in den Rechtsformen des Vollzugs von Gesetzen und Verwaltungshandeln.

Obwohl die Richtlinienpläne keine Rechtssätze enthalten, können sie aufgrund ihres regelmäßig abstrakt-generellen Regelungsgehalts Rechtsnormcharakter haben.³¹² Wegen der fehlenden unmittelbaren Außenrechtswirkung haben sie allerdings keine alleinige Determinationsfunktion. Die Richtlinienpläne beeinflussen aber aufgrund der auch unverbindlichen Plänen eigenen faktischen Bindungswirkung die Ermessensausübung der nachgeordneten Planungsträger.³¹³ Durch die innerhalb der Planungsträger erreichte Selbstbindung wird allerdings keine Verbindlichkeit im Außenrechtskreis bewirkt.

Als Beispiel hierfür läßt sich der gemeindliche Flächennutzungsplan anführen, der zwar keine normmäßige Anwendung

311. So auch B. Tiemann, DÖV 1970, S. 164;

312. Insoweit sind sie in einem rechtstheoretischen Sinn als Rechtssätze anzusehen und ihre an die weisungsgebundenen Organe gerichteten Befehle haben den Charakter von Normen, vgl. E.-W.Böckenförde/R.Grawert, AÖR 1970, S.18f; U.Meyer-Cording, Die Rechtsnormen (1971), S.119; F.E.Schnapp, Amtsrecht und Beamtenrecht (1977), S.229; W.Schmidt, JuS 1971, S. 187 f; Hans Klein, Rechtsqualität und Rechtswirkung von Verwaltungsnormen, in: Forsthoff-Festgabe (1967), S. 172 f.

313. vgl. zur Determinationsfunktion R.Beenken, Zur Überprüfbarkeit der Bauleitpläne nach dem Bundesbaugesetz (1967), S.109 f; E.Schmidt-Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts (1972), S.119 f; nach K.Obermayer, Allgemeines Verwaltungsrecht, in: J.Mang/Th.Maunz/F.Mayer/K.Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern (4.A.,1975), S. 267 ist bereits die Planung selbst als Ermessensausübung anzusehen und der Plan als das Resultat dieser Ermessensausübung;

findet, aber für die planende Gemeinde im Rahmen der dadurch bewirkten Selbstbindung ein Beurteilungskriterium darstellt.³¹⁴ Anders verhält es sich dagegen bei den Landesplanungen und den raumorientierten Fachplanungen³¹⁵, die alle nachfolgenden selbständigen Planungsträger und hier insbesondere die Gemeinden binden.³¹⁶ Nach den §§ 2 der Ausführungsgesetze zu Art. 91 a GG sind die Belange der Raumordnung auch bei der Erstellung der Rahmenpläne zu beachten. Diese landesplanerischen Programme und raumorientierten Fachplanungen haben aufgrund ihrer Verbindlichkeit und abstrakt-generellen Wirkung Rechtsnormcharakter. Dabei wird die Verbindlichkeit entweder durch eine ausdrückliche Normierung in den Planungsgrundsatzgesetzen begründet oder die normative Geltung folgt unmittelbar aus der entspre-

-
314. vgl. etwa zur Bindungswirkung des gemeindlichen Flächennutzungsplans U.Battis, DVBl. 1976, S. 149; K. Obermayer, Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, VVDStRL 18 (1960), S.159; P. Badura, Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, in: Weber-Festschrift (1974), S. 923; vgl. zum Meinungsstand bezüglich der Rechtsnatur des gemeindlichen Flächennutzungsplans aus der inzwischen sehr umfangreichen Literatur beispielsweise die Übersicht bei R.-P. Löhr, Die kommunale Flächennutzungsplanung (1977), S. 133 ff;
315. Jedoch bindet das Bundesraumordnungsprogramm als Ausnahme weder die Bürger, noch die Länder und Gemeinden, vgl. R.Buchsbaum, DÖV 1975, S.551; H.-U.Evers, Das Recht der Raumordnung (1973), S. 104 f; W.Ernst/W.Hoppe, Das öffentliche Bau- und Bodenrecht (1978), S. 44.
316. Dies gilt für die Landesentwicklungsprogramme sowie die Landesentwicklungs-, Regional- und Kreisentwicklungspläne, vgl. die §§ 5 Abs. 4, 4 Abs. 5 ROG, 1 Abs. 4 BBauG und zum ganzen R. Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung (1968), S. 224 ff.

chenden Regelung der Landesplanungsgesetze i.V.m. § 5
Abs. 6 ROG.³¹⁷

Die Richtlinienpläne sind aufgrund einer funktionellen Betrachtungsweise der Exekutive zuzuordnen. Allerdings ist die vollziehende Gewalt nicht so homogen wie die Legislative oder Judikative. Sie teilt sich mit der Gubernative und der Administrative in zwei wesensmäßig verschiedene Sphären.³¹⁸ Die Abgrenzung kann bis zu einem gewissen Grad durch das Kriterium des Politischen³¹⁹ in der Aufgabenstellung erfolgen.

317. vgl. hierzu auch L. Heigl, Besonderheiten und Interdependenzen der Entwicklungs-, Fach- und Verwaltungsplanung bei Regierungsplänen, in: Speyer-Schriftenreihe, Bd. 51 (1973), S. 92; H. Hohberg, Das Recht des Landesplanung (1966), S. 99 f und H.-U. Evers, Das Recht der Raumordnung (1973), S. 87, die allerdings aufgrund der Besonderheiten des raumordnenden Plans keine Rechtsformproblematik zu erkennen vermögen;

318. vgl. K.H. Friauf, Referat (1969), S. 623 f;
R. Herzog, Allgemeine Staatslehre (1971), S. 231 f;
K. Hesse, Grundzüge (10. A., 1977), S. 213 f;
K. Holzamer, Die Stellung der Regierung in der modernen Demokratie, in: Th. Stammen, Strukturwandel der modernen Regierung (1967), S. 326;
gegen eine funktionelle Trennung D. Jesch, Gesetz und Verwaltung (1961), S. 171; W. Frotscher, Regierung als Rechtsbegriff (1975), S. 221 ff;

319. vgl. R. Smend, Die politische Gewalt, in: Kahl-Festgabe (1923), Beitrag III, S. 16 ff;
U. Scheuner, Der Bereich der Regierung, in: Smend-Festgabe (1952), S. 253 ff;
R. Herzog, Allgemeine Staatslehre (1971), S. 332 f;
K.-H. Friauf, Referat (1969), S. 624;
P. Badura, Regierung, in: Evangelisches Staatslexikon (2.A., 1975), Spalte 2167;
K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik (1977), S. 789;
E. Forstthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts (10.A., 1973), S. 17;
G. Püttner/G. Kretschmer, Die Staatsorganisation, (1978), S. 109;
H.J. Wolff/O. Bachof, Verwaltungsrecht Bd. 1 (9.A., 1974), § 18 I b 3;
OVG Münster, DVBl. 1967, S. 52;

Die Regierung ist der Teil der Exekutive, in dem es um die schöpferische Entscheidung, die politische Initiative und die zusammenfassende Leitung des Staatsganzen sowie die dirigierende Kontrolle der ausführenden Tätigkeit geht.³²⁰ Die Regierung ist die politische Staatsführung, die verantwortliche Leitung der Politik des Staates.³²¹ Allerdings bereitet der Begriff des Politischen wegen seiner geringen Schärfe Probleme bei der exakten Abgrenzung im Einzelfall.³²² Dabei ist als Essentiale der Regierung das Moment einer auf das Staatsganze hin orientierten schöpferischen Tätigkeit zu nennen, die eine Kombination und Koordination eines vielfachen Ermessens bedeutet.³²³

Dagegen ist die Verwaltungstätigkeit als ausführende Tätigkeit zu bezeichnen, der das schöpferische, gestaltende und richtungsweisende Element fehlt.³²⁴ Hierbei steht die Verwirklichung der Staatsziele im Einzelnen und Besonderen im Vordergrund.³²⁵ Die Administrative ist durch die Realisierung von Regierungsentscheidungen im Rahmen konkreten Handelns als die eigentliche vollziehende Gewalt anzusehen.³²⁶

Für die Abgrenzung³²⁷ der Regierungs- von den Verwaltungsplanungen ist der organisatorische Gesichtspunkt, welche Stelle

320. vgl. hierzu auch U. Scheuner, Der Bereich der Regierung, in: Smend-Festgabe (1952), S. 278;

321. vgl. Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 62 GG, Rdnr. 2;

322. vgl. zur Kritik daran beispielsweise G. Kassimatis, Der Bereich der Regierung (1967), S. 53; W. Leisner, JZ 1968, S. 728; ders., Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat (1966), S. 75;

323. so W. Leisner, JZ 1968, S. 729;

324. vgl. zu diesem Element der Regierungstätigkeit auch W. Leisner, JZ 1968, S. 730;

325. vgl. U. Scheuner, Der Bereich der Regierung, in: Smend-Festgabe (1952), S. 728;

326. vgl. auch K. H. Friauf, Referat (1969), S. 623 f; Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Kommentar, Art. 62, Rdnr. 3;

327. vgl. zu dieser Abgrenzung auch U. Scheuner, in: Planung I (1965), S. 70 ff;

gehandelt hat, wesentlich. Falls die Planung von einem Exekutivorgan unterhalb der Ebene der Regierungen und Ministerien erlassen wurde, handelt es sich keinesfalls um eine Regierungsplanung im oben erwähnten Sinne, da dieser Bereich der Verwaltung nicht staatsleitend tätig ist. Demgegenüber ist die politische Führung, soweit sie die Sphäre der Exekutive anbelangt, beim Kabinett und den Ministerien auf Bundes- und Länderbene angesiedelt. Als Regierungsplanungen sind deshalb nur die Planungen anzusehen, die von einem Ministerium oder einem auf Regierungsebene angesiedelten Planungsträger erlassen worden sind. Das Abgrenzungskriterium im Bereich der Regierungs- und Verwaltungsplanungen ist damit nicht ausschließlich die Planungsträgerschaft, sondern zusätzlich das Moment der obersten Staatsleitung.³²⁸

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß Pläne nach den oben erwähnten Kriterien dann als Regierungsprogramme zu bezeichnen sind, wenn sie von der Bundesregierung, einer Landesregierung oder einem Ministerium erlassen worden sind,³²⁹ der Staatsleitung zuzurechnen sind und die Gestaltung eines Sachbereichs unter übergeordneten Gesichtspunkten beinhalten.³³⁰

-
328. Th.Maunz, Deutsches Staatsrecht (22.A.,1978),§ 33 II spricht von "politischen Planungen"; J.Kölble, in: Planung I (1965), S.99 ff, 116 ff wählt die Bezeichnung "staatsleitender Gesamtakt" und "Regierungsplan";
329. Im Bereich der Exekutive konzentriert sich die politische Führung auf das Kabinett und die Ministerien, wobei die Staatsleitung nicht als bloßes Exekutivorgan, das nur zur öffentlichen Verwaltung berufen ist, angesehen werden kann, vgl. auch H.J.Wolff/O.Bachof, Verwaltungsrecht Bd. 1 (9.A.,1974), § 2 IV a.
330. jedenfalls das gesamte Gebiet des betreffenden Planungsträgers, vgl. auch S.Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben (1973), S.73 f; W.Graf Vitzthum, Parlament und Planung (1978), S. 105 ff; B.Tiemann, DÖV 1970, S. 163 f; E.A. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, Finanzplanung, Anm.4.5 zu den mittelfristigen Finanzplänen spricht von der "Festlegung der Programmziele der Regierung in einer Gesamtchau";

Dementsprechend sind die Rahmenpläne als Richtlinienplanungen der Regierungen anzusehen, da sie von Regierungsgremien erstellt werden und einen gesamtstaatlich ausgerichteten, auf die zukünftige Gestaltung bedachten Inhalts haben, der den staatsleitenden Aufgaben der Regierungen dient.

Eine eventuell erforderliche Parlamentsvorlage oder Billigung durch einfachen Parlamentsbeschluß schadet dieser Einordnung der Richtlinienpläne nicht. Die Pläne werden dadurch nicht einem Gesetzgebungsverfahren unterworfen, sondern bleiben materielle Regierungstätigkeit. Es handelt sich um eine bloße Beteiligung der Parlamente an der Regierungstätigkeit.³³¹

Die Richtlinienpläne sind aufgrund der fehlenden Verbindlichkeit im Außenrechtskreis und ihrer auf den Bereich der Verwaltung beschränkten Geltung sehr flexibel und anpassungsfähig.³³² Allerdings kann durch die unvermeidliche Publizität eine faktische Außenwirkung begründet werden, durch die die Frage der Plangewährleistung berührt werden könnte.³³³ Hierbei ist jedoch zunächst festzustellen, daß

331. Dabei handelt es sich um eine Beteiligung der Parlamente an Regierungsfunktionen, vgl. U. Scheuner, Grundfragen des modernen Staates, in: H. Wandersleb, Recht-Staat-Wirtschaft III (1951), S. 146; R. Herzog, Allgemeine Staatslehre (1971), S. 333; W. Leisner, JZ 1968, S. 728; kritisch K.H. Friauf, Referat (1969), S. 650ff;

332. vgl. hierzu die Zusammenstellung bei U. Scheuner, Der Bereich der Regierung, in: Smend-Festgabe (1952), S. 286ff; G. Kassimatis, Der Bereich der Regierung (1967), S. 100ff;

333. vgl. zur Plangewährleistung insbesondere K. Redeker, DVBl. 1968, S. 7ff; W. Hoppe, DVBl. 1969, S. 246ff; J. Burmeister, DV 1969, S. 21ff; W. v. Simson, in: Planung I (1965), S. 405ff; H. P. Ipsen, in: Planung II (1966), S. 106 ff; ders., in: Huber-Festschrift (1973), S. 219 ff; F. Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 196 ff; M. Oldiges, Grundlagen eines Plangewährleistungsrechts (1970); J. Egerer, Der Plangewährleistungsanspruch (1971);

es keinen für alle staatlichen Planungen geltenden einheitlichen Plangewährleistungsanspruch³³⁴ gibt, es ist vielmehr nach der jeweiligen Rechtsform³³⁵ des Plans und dem Grad der dadurch bedingten Verbindlichkeit³³⁶ zu differenzieren. Für die nicht normativen Planungen ergibt sich nur eine Bestandskraft, die sich an den Grundsätzen der Selbstbindung der Verwaltung orientiert.³³⁷ Dabei ist weiterhin zu beachten, daß der eigentliche Plangewährleistungsanspruch das Verhältnis des einzelnen Bürgers zum Staat betrifft. Die Richtlinienplanungen wenden sich dagegen an nachgeordnete Verwaltungsstellen oder entfalten ihre Wirkung, wie die Rahmenpläne, nur innerhalb der Planungsträger. Deshalb kann es bei Richtlinienplänen keinen Anspruch auf Planbefolgung, Schadenersatz oder Entschädigung geben. Die Grenzen einer zulässigen Planänderung bildet erst das jedem staatlichen Handeln immanente Willkürverbot.³³⁸ Mögliche Planbefolgungsansprüche staatlicher Stellen, die selbst an der Planung beteiligt sind, sind nach anderen Kriterien zu beurteilen.

Diese Grundsätze gelten in verstärktem Maße für die Rahmenpläne, die als regierungsinterne Richtlinienprogramme

334. vgl. F. Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 197; H.-U. Erichsen/W. Martens, Das Verwaltungshandeln, in: H.-U. Erichsen/W. Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht (3. A., 1978), S. 227;

335. vgl. F. Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 199; W. v. Simson, in: Planung I (1965), S. 409 ff; J. Burmeister, DV 1969, S. 28 ff;

336. vgl. F. Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 200; J. Egerer, Der Plangewährleistungsanspruch (1971), S. 83 ff;

337. So F. Ossenbühl, Gutachten (1974), S. 199 f;

338. Vgl. in diesem Zusammenhang zu dem Spannungsverhältnis von Flexibilität und Kontinuität auch K. Redeker, DVBl. 1968, S. 8;

lediglich der Festlegung von bestimmten Absichten und Zielen der künftigen Entwicklung dienen und außerdem unter dem gesetzlich geregelten Vorbehalt der jährlichen Anpassung und Fortschreibung aufgestellt werden.

Da die Richtlinienpläne verfahrensmäßig eine sehr heterogene Gruppe bilden, bietet das Planungsverfahren für ihre Charakterisierung nur sehr wenig Anhaltspunkte. Bisher hat sich noch kein einheitliches Verfahren herausgebildet. Die Pläne bedürfen teilweise der Genehmigung,³³⁹ teilweise werden sich auch autonom von den Planungsträgern aufgestellt.³⁴⁰ Die Veröffentlichung ist ebenfalls sehr unterschiedlich geregelt. Grundsätzlich bedürfen die Richtlinienpläne keiner besonderen Publikation, da sie im Außenrechtskreis keine Verbindlichkeit beanspruchen³⁴¹ und keine Eingriffe in die Rechte Dritter ermöglichen. Ein einheitliches Planaufstellungsverfahren scheitert auch an der unterschiedlichen Zielsetzung und Geltungsdauer der Richtlinienpläne sowie an der Vielzahl der möglichen Planungsträger.

339. Die gemeindlichen Flächennutzungspläne bedürfen gemäß § 6 BBauG der aufsichtlichen Genehmigung; die bayerischen Regionalpläne werden nach Art. 18 Abs. 3 BayLPlG für verbindlich erklärt.

340. vgl. zum Beispiel den mittelfristigen Finanzplan und die Investitionsprogramme der Ministerien nach §§ 9 Abs. 3, 10 Abs. 3 StWG;

341. So wird beispielsweise der gemeindliche Flächennutzungsplan gemäß § 6 Abs. 6 BBauG lediglich zur Einsicht ausgelegt; die Rahmenpläne für die Gemeinschaftsaufgaben "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" und "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" werden als Bundestagsdrucksachen veröffentlicht, wohingegen der Rahmenplan für die Gemeinschaftsaufgabe "Hochschulbau" vom Bundesminister für Bildung und Wissenschaft herausgegeben werden; zusätzlich veröffentlicht der Wissenschaftsrat seine Stellungnahmen zu den Voranmeldungen der Länder gemäß § 9 HBFG.

Abschließend läßt sich feststellen, daß die Rahmenpläne als regierungsinterne Richtlinienpläne anzusehen sind, die die zukünftige Gestaltung des Bundesgebiets im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben zum Inhalt haben. Eine wesentliche Besonderheit der Rahmenpläne liegt in ihrer verfassungsrechtlichen Legitimation nach Art. 91 a Abs. 3 Satz 1 GG, wonach eine gemeinsame Bund-Länder-Planung einzurichten ist, und den nach interföderativen Gesichtspunkten zusammengesetzten Planungsgremien.

LITERATURVERZEICHNIS

- Abelein, Manfred Finanzplanung und Haushaltsrecht,
ZRP 1969, S. 242
- Achterberg, Norbert Diskussionsbeitrag, VVDStRL 30 (1972),
S. 351
Soziokonformität, Kompetenzbereich
und Leistungseffizienz des Parla-
ments, DVBl 1972, S. 841
Kriterien des Gesetzesbegriffs unter
dem Grundgesetz, DÖV 1973, S. 289
Diskussionsbeitrag, Verhandlungen
des 50. Dt. Juristentages II (1974),
S. I 126
- Bachof, Otto Verwaltungsakt und innerdienstliche
Weisung, Festschrift für Wilhelm
Laforet (1952), S. 285
Diskussionsbeitrag, VVDStRL 18 (1960),
S. 192
Über einige Entwicklungstendenzen im
gegenwärtigen deutschen Verwaltungs-
recht, Jubiläumsschrift zum hundert-
jährigen Bestehen der deutschen Ver-
waltungsgerichtsbarkeit und zum zehn-
jährigen Bestehen des Bundesverwaltungs-
gerichts II (1963), S. 3
Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor
den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung,
VVDStRL 30 (1972), S. 193
Diskussionsbeitrag, VVDStRL 30 (1972),
S. 357
- Badura, Peter Rechtsetzung durch Gemeinden, DÖV 1963,
S. 561
Das Planungsermessen und die rechts-
staatliche Funktion des Allgemeinen
Verwaltungsrechts, Festschrift zum
25-jährigen Bestehen des Bayerischen
Verfassungsgerichtshof (1972), S. 157
Entwicklungsplanung und gemeindliche
Selbstverwaltung, Festschrift für
Werner Weber (1974), S. 911
"Regierung", in: Evangelisches Staats-
lexikon (2. Aufl., 1975), Spalte 2164
Das Verwaltungsverfahren, in: H.-U.
Erichsen/W. Martens, Allgemeines Ver-
waltungsrecht (3. Aufl., 1978), S. 267

- Ballerstedt, Kurt Über wirtschaftliche Maßnahmegesetze, Festschrift zum 70. Geburtstag von Walter Schmidt-Rimpler (1957), S. 369
- Balscheit, Peter Die Rechtsnatur des Planes (1969)
- Bäumlin, Richard Staat, Recht und Geschichte - Eine Studie zum Wesen des geschichtlichen Rechts, entwickelt an den Grundproblemen von Verfassung und Verwaltung (1961)
- Barbarino, Otto Entfaltung der eigenen Angelegenheiten der Länder unter den Aspekten der Aufgabenbereiche und ihrer Finanzierung, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 47 (1971), S. 81
Möglichkeiten einer Reform des Grundgesetzes aus bayerischer Sicht, in: Bayerische Staatszeitung vom 24.09.1971, abgedr. in: "Bundesrat" 10/71 vom 16.11.1972, S. 2
Zur Revision des Grundgesetzes: Planerische und finanzielle Aspekte des Bundesländer-Verhältnisses unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinschaftsaufgaben, DÖV 1973, S. 19
- Bartelsperger, Richard Die Bauleitplanung als Reservat des Verwaltungsstaates, DVBl 1967, S. 360
Zur Konkretisierung verfassungsrechtlicher Strukturprinzipien, VerwArch 1967, S. 249
- Battis, Ulrich Partizipation im Städtebaurecht (1976)
Stadtentwicklungsplanung im Rechtssystem, DVBl 1976, S. 144
- Becker, Erich Vorwort zu "Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden", in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 11 (1961), S. 5
- Becker, Peter Prüfungsordnungen und Rechtsstaatsgebot, DÖV 1970, S. 730
Erläuterungen zum Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", in: Das Deutsche Bundesrecht III A 90, 292. Lfg. (1971)

- Die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", Die Verwaltung 1972, S. 59
- Beenken, Reinhard Zur Überprüfbarkeit der Bauleitpläne nach dem Bundesbaugesetz (1967)
- Bettermann, Karl August Die "kleine Mietpreisreform" und ihre Rechtsgültigkeit
- JZ 1967, S. 445
- Bisek, Nikolaus-Zeno Der öffentlich-rechtliche Vertrag (1970)
- Blümel, Willi Die Bauplanfeststellung I (1961).
 *Raumplanung, Vollendete Tatsachen und Rechtsschutz, in: Festgabe für Ernst Forsthoff (1967), S. 133
 "Demokratisierung der Planung" oder rechtsstaatliche Planung?, in: Festschrift für Ernst Forsthoff (1972), S. 9
 Funktion und Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, in: Rudolf Linkes (Hrsg.), Fünftes Deutsches Atomrechts-Symposium (1977), S. 223
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang Gesetz und gesetzgebende Gewalt (1958)
 Planung zwischen Regierung und Parlament, Der Staat 1972, S. 429
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang/
 Grawert, Rolf Sonderverordnungen zur Regelung besonderer Gewaltverhältnisse, AöR 1970, S. 1
- Böhringer, Anton Zur Mitwirkung der Landesparlamente im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben, ZfParl 1970, S. 173
- Bosse, Wolfgang Der subordinationsrechtliche Verwaltungsvertrag als Handlungsform öffentlicher Verwaltung (1974)

- Breuer, Rüdiger Die hoheitliche raumgestaltende Planung (1968)
Selbstbindung des Gesetzgebers durch Programm- und Plangesetze?, DVBl 1970, S. 101
- Brohm, Winfried Rechtsschutz im Bauplanungsrecht (1959)
Verwaltungsvorschriften und besonderes Gewaltverhältnis, DÖV 1964, S. 238
Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, VVDStRL 30 (1972), S. 245
Stadtentwicklungsplanung und neues Bodenrecht, Die Verwaltung 1976, S. 409
- Buchsbaum, Richard Das Bundesraumordnungsprogramm und seine Verbindlichkeit, DÖV 1975, S. 545
- Bullinger, Martin Umbildung des Verwaltungsrechts durch Planung in der DDR, in: Joseph H. Kaiser, Planung I (1965), S. 189
Die Zuständigkeit der Länder zur Gesetzgebung, DÖV 1970, S. 761 und S. 797
Leistungsstörungen beim öffentlich-rechtlichen Vertrag, DÖV 1977, S. 812
- "Bundesrat" Bundesrat (Pressedienst), Kommentare und Meinungen über die Arbeit des Bundesrates und der Länder, hrsg. vom Sekretariat des Bundesrates
- Burmeister, Joachim Zur Staatshaftung für Planschäden der Wirtschaft, Die Verwaltung 1969, S. 21
Diskussionsbeitrag, Verhandlungen des 50. Dt. Juristentages II (1974), S. I 109
- Conrad, Heinz Gemeindliche Autonomie und Gesetzesvorbehalt, BayVBl. 1970, S. 384
- Contiades, Jon Verfassungsrechtliche Strukturbestimmungen, Res publica Band 16 (1967)

- Dagtoglou, Prodromos Partizipation Privater an Verwaltungsentscheidungen, DVBl 1979, S. 712
- Deppenbrock, Johannes Überregionale Länderaufgaben - ein Prüfstein des Föderalismus, in: Rechtsfragen der Gegenwart, Festgabe für Wolfgang Hefermehl zum 65. Geburtstag (1972), S. 37
- Dichgans, Hans Vom Grundgesetz zur Verfassung - Überlegungen zu einer Gesamtrevision (1970)
Ohnmacht der Parlamente, ZfParl 1970, S. 237
- Dienel, Peter Partizipation an Planungsprozessen als Aufgabe der Verwaltung, Die Verwaltung 1971, S. 151
- Dittmann, Armin Bildungsplanung als Gemeinschaftsaufgabe (1975)
- Dobley, Burkhard Die politische Planung als verfassungsrechtliches Problem zwischen Bundesregierung und Bundestag (1975)
- Doehring, Karl Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland (1976)
- Draht, Martin Der Verfassungsrang der Bestimmungen über die Gesetzblätter, in: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek (1955), S. 237
- Egerer, Jürgen Der Plangewährleistungsanspruch (1971)
- Ehmke, Horst "Staat" und "Gesellschaft" als verfassungstheoretisches Problem, in: Staatsverfassung und Kirchenordnung, Festgabe für Rudolf Smend zum 80. Geburtstag am 15. Januar 1962 (1962), S. 23
Planung im Regierungsbereich - Aufgaben und Widerstände, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (1971), Nr. 187, S. 2035

- Ehringhaus, Henner Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika - zum Verfassungswandel im modernen Bundesstaat (1971)
- Ellwein, Thomas Politische Verhaltenslehre (1964)
Politik und Planung (1968)
- Ellwein, Thomas/
Görlitz, Axel Gesetzgebung und politische Kontrolle, in: Politik-Regierung-Verwaltung, Bd. 2: Parlament und Verwaltung, 1. Teil (1967)
- Enquête-Kommission Verfassungssreform Zwischenbericht der Enquête-Kommission für Fragen der Verfassungsreform vom 21.09.1972, BT-Dr. VI/3829
Schlußbericht der Enquête-Kommission für Fragen der Verfassungsreform vom
- Ergebnisvermerke Über die Sitzungen des Arbeitsausschusses der Bund-Länder-Arbeitsgruppe für die Finanzreform, Sitzungen 1-8 vom 26.10.1967 bis zum 16.12.1967 (Maschinenschrift, 1967)
- Erichsen, Hans-Uwe Besonderes Gewaltverhältnis und Sonderverordnung, in: Festschrift für Hans J. Wolff (1973), S. 219
- Erichsen, Hans-Uwe/
Martens, Wolfgang Das Verwaltungshandeln, in: H.-U. Erichsen/W. Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht (3. Aufl., 1978), S. 119
- Ermacora, Felix Allgemeine Staatslehre (1970)
- Ernst, Werner Der Plan im Verwaltungsrecht, DVBl 1960, S. 344
Der Verfassungsauftrag zur Neugliederung des Bundesgebietes, der landkreis 1973, S. 193
- Ernst, Werner/Hoppe, Werner Das Öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht (1978)
- Evers, Hans-Ulrich Das Recht der Raumordnung (1973)

Eyermann, Erich/
Fröhler, Ludwig

Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar (8. Aufl., 1980)

Feuchte, Paul

Neugliederung: Versagen von Gestern - Chance von morgen. Anpassung als Aufgabe bundesstaatlicher Politik und Verwaltung, DÖV 1968, S. 456

Wege und Umwege zu einer neuen Struktur, in: Festschrift für Gebhard Müller zum 70. Geburtstag (1970, S. 59

Hochschulbau als Gemeinschaftsaufgabe, Die Verwaltung 1972, S. 199

Finanzbericht 1968

Abgeschlossen am 10.10.1967, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen (1968)

Finanzbericht 1969

Abgeschlossen am 05.10.1968, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen (1969)

1. Finanzreformprogramm
der BReg.

Fassung vom 19.07.1967, veröffentlicht im Finanzbericht, S. 209 ff, abgedr. bei Franz Klein, Bulletin-BReg. (1967), Nr. 83, S. 713 ff und bei W. Henrichs, Gemeinschaftsaufgaben (1968), S. 20

2. Finanzreformprogramm
der BReg.

Fassung vom 23.01.1968 (Maschinenschrift)

Flurbereinigungskommission,
Bericht 1967

Bericht der Kommission der Ministerpräsidentenkonferenz zur Erarbeitung von Vorschlägen für eine klare Aufgabenabgrenzung zwischen Bund und Ländern, in Auszügen abgedr. bei W. Henrichs, Gemeinschaftsaufgaben (1968), S. 21 f

Fischer-Menshausen, Herbert

Die Abgrenzung der Finanzverantwortung zwischen Bund und Ländern, DÖV 1952, S. 673

Forsthoff, Ernst

Die Verwaltung als Leistungsträger (1938)

Diskussionsbeitrag, VVDStRL 18 (1960), S. 176

Rechtsstaat im Wandel, Verfassungsrechtliche Abhandlungen (1964)

Über Mittel und Methoden moderner Planung, in: Joseph H. Kaiser, Planung III (1968), S. 21

Lehrbuch des Verwaltungsrechts (10. Aufl., 1973)

Forsthoff, Ernst/
Blümel, Willi

Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht (1970)

Frank, Dietrich

Politische Planung im Spannungsverhältnis zwischen Regierung und Parlament (1976)

Friauf, Karl Heinrich

Zur Problematik des verfassungsrechtlichen Vertrages, AÖR 1963, S. 257

Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung I (1968)

Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL 27 (1969), S. 1

Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen und Konsequenzen einer Aufgabenkoordination im Bereich der Bundesregierung, Gliederungsübersicht eines Referats vor der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform vom 19.05.1969, in: Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Anlagenband (1969), S. 549

Die verfassungsrechtliche Problematik einer politischen Ziel- und Mittelplanung der Bundesregierung im Hinblick auf ihr Verhältnis zum Deutschen Bundestag (Referat), in: Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform, Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Anlagenband (1969), S. 607 ff

Die Finanzverfassung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Festgabe aus Anlaß des 25-jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts Bd. II (1976), S. 300

Baurecht und Raumordnung, in: I.v.Münch, Besonderes Verwaltungsrecht (4. Aufl., 1976), S. 431

Gutachten (1974), S. 644

- Friauf, Karl Heinrich/
Stephan, Bodo Die verfassungsrechtliche Problematik einer politischen Ziel- und Mittelplanung der Bundesregierung im Hinblick auf ihr Verhältnis zum Deutschen Bundestag, Gutachten, in: Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Anlagenband (1969), S. 607
- Fricke, Eberhard Zur Mitwirkung der Parlamente bei der Regierungsplanung, DÖV 1973, S. 406
- Friedrich-Ebert-Stiftung Zur Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Forschungsinstituts (1964)
- Friesenhahn, Ernst Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16 (1958), S. 9
- Fromm, Günter Öffentlich-rechtliche Fragen beim Bau von Untergrundbahnen, DVBl 1969, S. 289
- Fromme, Friedrich Karl "Totalrevision" des Grundgesetzes - Eine situationsbedingte Forderung als Ausdruck des sich wandelnden Verfassungsverständnisses, ZRP 1970, S. 87
- Frotscher, Werner Regierung als Rechtsbegriff (1975)
- Frowein, Jochen A. Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, VVDStRL 31 (1973), S. 13
- Fuss, Ernst-Werner Verwaltung und Schule, VVDStRL 23 (1966), S. 199
- Gaddum, J.W.: WSJ-Mitteilungen (1978), S. 446
- Geiger, Willi Mißverständnisse um den Föderalismus, Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft Berlin, Heft 8 (1962)
Föderalismus in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland - Verhältnis von Bund und Ländern, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 33 (1967), S. 12

- Glum, Friedrich Die staatsrechtliche Struktur der Bundesrepublik Deutschland, Bund und Länder - Parlament und Regierung (1965)
- Gönnenwein, Otto Gemeinderecht (1963)
- Götz, Volkmär Recht der Wirtschaftssubventionen (1966)
Hauptprobleme des verwaltungsrechtlichen Vertrages, JUS 1970, S. 1
- Goppel, Alfons Noch mehr Beamte, noch mehr Kosten, noch mehr Ärger, in: Die Welt Nr. 213 vom 13.09.1967
- Goroncy, Robert Der Mitwirkungsbereich des Bundes bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und Art. 91 b des Grundgesetzes, DÖV 1970, S. 109
Das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 b des Grundgesetzes - Zugleich ein Beitrag zu Art. 91 a GG, DVBl 1970, S. 310
Mitwirkungsbereich und Zusammenwirken bei den Gemeinschaftsaufgaben - Erwiderung, DÖV 1971, S. 85
Gemeinschaftsaufgaben und Parlamente, ZRP 1972, S. 61
- Grauhan, Rolf-Richard Politische Verwaltung (1970)
- Grawert, Rolf Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 57 (1967)
- Grimm, Dieter Aktuelle Tendenzen in der Aufteilung gesetzgeberischer Funktionen zwischen Parlament und Regierung, ZfParl 1969/70, S. 448
Verfassungsfunktion und Grundgesetzreform, AÖR 97 (1972), S. 489
- Grochla, Erwin "Planung, betriebliche", Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 8 (1964), S. 314

- Gronemeyer, Steffen Der Geltungsverlust von Bebauungsplänen infolge normwidersprechender Fakten, DVBl 1977, S. 756
- Gross, Rolf Die verfassungsrechtliche Würdigung der Kooperationsformen bei Bund und Ländern, NJW 1967, S. 1001
Kooperativer Föderalismus und Grundgesetz, DVBl 1969, S. 93 und S. 125
Zur originären Rechtssetzung der Exekutive, DÖV 1971, S. 186
- Grupp, Klaus Zur Mitwirkung des Bundestages bei dem Erlaß von Rechtsverordnungen, DVBl 1974, S. 177
- Häberle, Peter Unmittelbare staatliche Parteifinanzierung unter dem Grundgesetz, JUS 1967, S. 64
Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1972), S. 43
Demokratische Verfassungstheorie im Lichte des Möglichkeitsdenkens, AÖR 1977, S. 27
- Häfelin, Ulrich Die Rechtspersönlichkeit des Staates, I. Teil: Dogmengeschichtliche Darstellung (1959)
- Haenel, Albert Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne, Studien zum deutschen Staatsrecht II (1888)
- Hamann, Andreas Autonome Satzungen und Verfassungsrecht (1958)
- Harnischfeger, Horst Planung in der sozialstaatlichen Demokratie (1969)
- Haug, Winfried Autonomie im öffentlichen Recht (1961)
- Haussleiter, Otto Maßnahmerecht und Dauerrecht auf dem Gebiet der wirtschaftspolitischen Verwaltungs- und Gesetzgebung, DÖV 1956, S. 143

- Haustein, Werner Die Eisenbahnen im deutschen öffentlichen Recht (1960)
- Heckel, Johannes Einrichtung und rechtliche Bedeutung des Reichshaushaltsgesetzes, in: G. Anschütz/R. Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts II (1932), S. 374
- Heigl, Ludwig Besonderheiten und Interdependenzen der Entwicklungs-, Fach- und Verwaltungsplanung bei Regierungsplänen, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 51 (1973), S. 83
- Heigl, Ludwig/Hosch, Rüdiger Raumordnung und Landesplanung in Bayern, Kommentar
- Heinze, Christian "Kooperativer Föderalismus" und die Umbildung der Verfassung, in: Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag (1972), S. 119
- Hempel, Wieland Der demokratische Bundesstaat (1969)
- Henke, Wilhelm Anmerkung zu BVerfG - 2 BuR 251/63, JZ 1969, S. 145
Die Rechtsformen der sozialen Sicherung und das Allgemeine Verwaltungsrecht, VVDStRL 28 (1970), S. 149
Die Gesetzgebungsmisere, JZ 1975, S. 452
- Henle, Wilhelm Die Förderung von Landesaufgaben aus Bundesmitteln, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 11 (1961), S. 63
Finanzreform zwischen Föderalismus und Fiskalpolitik - Gedanken zum Troeger-Gutachten -, DÖV 1966, S. 608
Die Finanzreform und die Beschaffenheit des Staates, DÖV 1968, S. 396
- Henrichs, Wilhelm Artikel 113 des Grundgesetzes (1958)
Gemeinschaftsaufgaben - Bundesstaatsprinzip - Kommunale Selbstverwaltung (1968)

- Hensel, Albert
- Die Rangordnung der Rechtsquellen, insbesondere das Verhältnis von Reichs- und Landesgesetzgebung, in: G. Anschütz/R. Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts II (1932), S. 313
- Herzog, Roman
- Bundes- und Landesstaatsgewalt im demokratischen Bundesstaat, DÖV 1962, S. 81
- Gesetzgeber und Verwaltung, VVDStRL 24 (1966), S. 183
- Zwischenbilanz im Streit um die bundesstaatliche Ordnung, JUS 1967, S. 193
- Allgemeine Staatslehre (1971)
- Möglichkeiten und Grenzen einer Beteiligung des Parlamentes an der Ziel- und Ressourcenplanung der Bundesregierung, Gutachten für die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform (1971)
- Regierungsprogramme und Regierungspläne im demokratischen und sozialen Rechtsstaat, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 51 (1973), S. 37
- "Planung", in: Evangelisches Staatslexikon (2. Aufl., 1975), Spalte 1818, 1825
- Hesse, Konrad
- Die normative Kraft der Verfassung (1959)
- Der unitarische Bundesstaat (1962)
- Rezension zu R. Bäuml, Recht, Staat und Geschichte (1961), JZ 1963, S. 485
- Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, in: Festschrift für Gebhard Müller zum 70. Geburtstag (1970), S. 141
- Bundesstaatsreform und Grenzen der Verfassungsänderung, AÖR 98 (1973), S. 1
- Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland (6. Aufl., 1973 und 10. Aufl., 1977)

- Hettlage, Karl Maria Zur Rechtsnatur des Haushaltsplanes,
in: Festschrift für Werner Weber
(1974), S. 391
- Heubl, Franz Vortrag von Staatsminister Dr. Heubl
über die Verhandlungen des Arbeits-
ausschusses der Bund-Länder-Arbeits-
gruppe für die Finanzreform am
30.11.1967 (Maschinenschrift)

Die gegenwärtige Lage unserer födera-
tiven Struktur, BayVB1 1968, S. 413

Verteidigung des Föderalismus, in:
Die Zeit Nr. 29/1968
- Hirsch, Joachim Haushaltsplanung und Haushaltskontrol-
le in der Bundesrepublik Deutschland,
in: Politik-Regierung-Verwaltung, Bd.
2: Parlament und Verwaltung, 2. Teil
(1968)
- Hofmann, Karl Wesen und Bedeutung der städtebau-
lichen Entwicklungsplanung, BayVB1
1976, S. 65
- Hohberg, Heinz Das Recht der Landesplanung (1966)
- Holzhammer, Karl Die Stellung der Regierung in der
modernen Demokratie, in: Theo Stammen,
Strukturwandel der modernen Regie-
rung (1967), S. 313
- Hoppe, Werner Der Fortbestand wirtschaftslenkender
Maßnahmegesetze bei Änderung wirt-
schaftlicher Verhältnisse, DÖV 1965,
S. 546

Nachbarklage - Plangewährleistungs-
anspruch - Planbefolgungsanspruch,
DVBl 1969, S. 246

Rechtsschutz bei der Planung von Straßen
und anderen Verkehrsanlagen (1971)

Planung und Pläne in der verfassungs-
gerichtlichen Kontrolle, in: Festgabe
aus Anlaß des 25-jährigen Bestehens
des Bundesverfassungsgerichts I (1976),
S. 663
- Huber, Konrad Maßnahmegesetz und Rechtsgesetz (1963)
- Hüttl, Adolf Kooperativer Föderalismus und Gemein-
schaftsaufgaben, DVBl 1967, S. 433

- Imboden, Max
Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, VVDStRL 18 (1960), S. 113
Das Gesetz als Garantie rechtsstaatlicher Verwaltung (2. Aufl., 1962)
- Ipsen, Hans Peter
Gesetzliche Bevorratungsverpflichtung Privater, AÖR 1965, S. 393
Rechtsfragen der Wirtschaftslenkung, in: Joseph H. Kaiser, Planung II (1966), S. 63
Plangewährleistung, in: Festschrift für E. R. Huber (1973), S. 219
- Jahn, Gerhard
Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit - zum Spannungsverhältnis zwischen planender Demokratie und Grundgesetz, Vortrag vor dem Übersee-Club in Hamburg am 15.02.1971, Sonderdruck (1971)
- Janson, Bernd
Möglichkeiten einer kooperativen Finanzgesamtplanung, DÖV 1978, S. 153
- Jellinek, Georg
Gesetz und Verordnung (1887, Neudruck 1964)
- Jellinek, Walter
Verwaltungsrecht (3. Aufl., 1931, Neudruck 1966)
- Jesch, Dietrich
Gesetz und Verwaltung (1961)
Auslegung gegen den Wortlaut und Verordnungsgebung contra legem?, JZ 1963, S. 241
AÖR 84, S. 81
- Jochimsen, Reimut
Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinierungssystems der Bundesregierung, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (1970), Nr. 97, S. 949
Planung im staatlichen Bereich, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (1971), Nr. 113, S. 1236
Zur Philosophie staatlicher Planung, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (1973), Nr. 133, S. 1309

- Kaiser, Joseph H. Exposé einer pragmatischen Theorie der Planung, in: Joseph H. Kaiser, Planung I (1965), S. 11
Der Plan als ein Institut des Rechtsstaats und der Marktwirtschaft, Umrisse eines Aktionsmodells, in: Joseph H. Kaiser, Planung II (1966), S. 11
Industrielle Absprachen im öffentlichen Interesse, NJW 1971, S. 585
Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit, dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung?, Referat, Verhandlungen des 50. Dt. Juristentages II (1974), S. 9
- Kassimatis, Georg Der Bereich der Regierung (1967)
- Keller, Dieter Zum Einfluß des Bundes bei der Finanzierung von Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, DÖV 1977, S. 844
- Kelsen, Hans Allgemeine Staatslehre (1925)
- Kewenig, Wilhelm Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung, AÖR 93 (1968), S. 433
Staatsrechtliche Probleme parlamentarischer Mitregierung am Beispiel der Arbeit der Bundestagsausschüsse (1970)
Verfassungsreform - ein Beruf unserer Zeit, DÖV 1971, S. 524
Zur Revision des Grundgesetzes: Planung im Spannungsverhältnis von Regierung und Parlament, DÖV 1973, S. 23
Reform der Regierungsermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen (Art. 80 GG) - Ein Mittel zum Vollzug oder zur Umgehung des parlamentarischen Willens?, ZfParl 1973, S. 424
- Kisker, Gunter Kooperation im Bundesstaat (1971)
Neuordnung des bundesstaatlichen Kompetenzgefüges und Bund-Länder-Planung, Der Staat 1975, S. 169
Kooperation zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, DÖV 1977, S. 689

- Kistner, Peter Die Bundesstaatsproblematik der Regierungsprogramme und Regierungspläne, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 51 (1973), S. 63
- Klein, Franz Das Finanzreformprogramm der Bundesregierung, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (1967), Nr. 83, S. 713
 Große Finanzreform und Föderalismus, BayVBl 1967, S. 406
 Gemeinschaftsaufgaben zur Bewältigung der Staatsaufgaben im föderativen Staatsaufbau, DÖV 1968, S. 153
 Die Finanzreform Bund/Länder, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (1968), Nr. 34, S. 270
 Finanz- und Haushaltsreform - Gesetzestexte, in: Geschichte und Staat, Bd. 150/151 (1969)
- Klein, Friedrich Verordnungsermächtigungen nach deutschem Verfassungsrecht, Vorbericht, in: Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat (1952), S. 7
 Die Übertragung rechtsetzender Gewalt nach deutschem Verfassungsrecht, Referat, in: Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat (1952), S. 79
 Verfassungsrechtliche Grenzen der Gemeinschaftsaufgaben, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 11 (1961), S. 125
 Zur rechtlichen Verbindlichkeit von Bundestagsbeschlüssen, JUS 1964, S. 181
 Die Regelung der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern im Grundgesetz, Der Staat 1972, S. 289
- Klein, Günther Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung (1972)
- Klein, Hans Rechtsqualität und Rechtswirkung von Verfassungsnormen, in: Festgabe für Ernst Forsthoff (1967), S. 163

- Knack, Hans-Joachim Verwaltungsverfahrensgesetz (1976)
- Knemeyer, Franz-Ludwig Bayerisches Kommunalrecht (2. Aufl., 1977)
- Koch, Helmut "Planung", in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft III (3. Aufl., 1960) Spalte 4340
- Kodal, Kurt Straßenrecht (3. Aufl., 1978)
- Kölble, Josef Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, DÖV 1960, S. 650
 Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 11 (1961), S. 17
 Gemeinschaftsaufgaben der Länder und ihre Grenzen, NJW 1962, S. 1081
 Pläne im Bundesmaßstab oder auf bundesrechtlicher Grundlage, in: Joseph H. Kaiser, Planung I (1965), S. 91
 Wirtschaftsplanung und Grundgesetz, NJW 1966, S. 473
 Finanzreform und Bundesstaatsprinzip, DÖV 1967, S. 1
 Entwicklung der Bundesaufgaben und ihrer Finanzierung im Hinblick auf das Grundgesetz, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 47 (1971), S. 41
 Föderalismus im Wandel, DÖV 1972, S. 122
 Reform der Gemeinschaftsaufgaben?, DVBl 1972, S. 701
- Körting, Ehrhart Anmerkungen zum Beschluß des OVG Lüneburg vom 23.11.1982, DVBl 1973, S. 457
- Köllgen, Arnold Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung, JÖR NF Bd. 11 (1962), S. 173
 Fondsverwaltung in der Bundesrepublik, in: Res Publica, Beiträge zum öffentlichen Recht, Bd. 14 (1965)

- Konow, Gerhard Kooperativer Föderalismus und Gemeinschaftsaufgaben, DÖV 1966, S. 368
 Zur Funktionsfähigkeit der bundesstaatlichen Verfassungsordnung, DÖV 1970, S. 22
- Kopp, Ferdinand O. Verwaltungsverfahrgesetz (2. Aufl., 1980), Kommentar
 Verwaltungsgerichtsordnung (4. Aufl., 1979), Kommentar
- Kopp, Hans W. Inhalt und Form der Gesetze, Bd. 1 (1958)
- Krawietz, Werner Zur Kritik am Begriff des Maßnahmegesetzes, DÖV 1969, S. 127
- Krippendorff, Ekkehart Legitimität als Problem der Politikwissenschaft, ZfParl NF 9 (1962), S. 1
- Krüger, Herbert Rechtsverordnung und Verwaltungsanweisung, in: Festgabe für Rudolf Smend (1952), S. 211
 Allgemeine Staatslehre (1964)
- Krüger, Hildegard Die Verfassungswidrigkeit der lex Schörner, DVBl 1955, S. 758
 Das parlamentslose Parlamentsgesetz, DVBl 1962, S. 581
- Kunze, Renate Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik - Zur Staatspraxis der Koordinierung von Bund und Ländern (1968)
- Laband, Paul Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes (1871)
 Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 2 (5. Aufl., 1911, Neudruck 1964)
- Lahnstein, Manfred WSJ-Mitteilung 1978, S. 437

- Lambert, M.P. in: "Les problèmes de la planification", Colloque de janvier 1962, Université de Bruxelles, Institut de Sociologie (1963)
- Lange, Hans-Richard Zur Zulässigkeit gesetzesändernder Rechtsverordnungen, JR 1968, S. 8
- Lange, Klaus Die Abhängigkeit der Ausgabenwirtschaft der Bundesregierung von der parlamentarischen Budgetbewilligung, Der Staat 1972, S. 313
Verkehr und Öffentliches Recht (1974)
Zur Anhörung in verwaltungsrechtlichen Genehmigungsverfahren, DVBl 1975, S. 130
- Laufer, Heinz Kooperativer Föderalismus, in: "Junge Republik", Festschrift für Waldemar v. Knoeringen (1966), S. 30
- Lecheler, Helmut Verwaltung als "außerparlamentarische Gewalt", DÖV 1974, S. 441
- Leibfried, Stefan/
Quilisch, Martin Planung im Sozialstaat, in: atomzeitalter 1967, S. 552 und S. 610
- Leisner, Walter Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat (1966)
Regierung als Macht kombinierten Ermessens, JZ 1968, S. 727
Schwächung der Landesparlamente durch grundgesetzlichen Föderalismus, DÖV 1968, S. 389
Föderalismus als kooperativer Dialog, ZRP 1969, S. 14
Die quantitative Gewaltenteilung, DÖV 1969, S. 405
- Leonardy, Uwe A.J. Verfassungsreform und Verfassungsauftrag im Bund-Länder-Verhältnis, Die neue Gesellschaft 1973, S. 166
Praxisorientierte Weiterentwicklung des Bund-Länder-Verhältnisses, Die neue Gesellschaft 1973, S. 469

- Lerche, Peter
 Rechtsprobleme der wirtschaftslenkenden Verwaltung, DÖV 1961, S. 486
 Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip, VVDStRL 21 (1964), S. 66
 Aktuelle föderalistische Verfassungsfragen (1968)
 Stiller Verfassungswandel als aktuelles Politikum, in: Festgabe für Theodor Maunz (1971), S. 285
- Lichtenberg, Paul/
 Burckhardt, J.
- Liebrecht, Heinz
 Der kooperative Föderalismus, DVBl 1967, S. 72
 Zur Rechtfertigung des Föderalismus und zu den Grenzen zulässiger Länderkooperation, DVBl 1969, S. 97
- Liesegang, Helmuth C.F.
 Zum Entwurf eines Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle der Regierungsplanung, ZRP 1972, S. 259
 Die Beteiligung der Parlamente bei der Aufstellung von Plänen durch die Exekutive, ZfParl 1972, S. 162
 Über die Möglichkeiten parlamentarischer Einflußnahme bei der Aufstellung haushaltsabhängiger Regierungspläne, DVBl 1972, S. 847
- Liesegang, Helmuth C.F./
 Plöger, Rainer
 Schwächung der Parlamente durch den kooperativen Föderalismus, DÖV 1971, S. 228
- Löhning, Bernd
 Der Vorbehalt des Gesetzes im Schulverhältnis (1974)
- Löhr, Rolf-Peter
 Die kommunale Flächennutzungsplanung (1977)
- Luhmann, Niklas
 Politische Planung, in: Jahrbuch der Sozialwissenschaften (1966), S. 271
- Lukes, Rudolf
 Fünftes Deutsches Atomrechts-Symposium (1977)

- | | |
|---|---|
| Magiera, Siegfried | Allgemeine Regelungsgewalt ("Rechtsetzung") zwischen Parlament und Regierung, Der Staat 1974, S. 1 |
| Mangoldt, Hermann v./
Klein, Friedrich | Das Bonner Grundgesetz, Kommentar (2. Aufl., 1957-1974) |
| Marnitz, Siegfried | Die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91 a GG als Versuch einer verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der bundesstaatlichen Kooperation (1973) |
| Martens, Uwe | Die Rechtswirkungen des Flächennutzungsplans (1969) |
| Masson, Christoph/
Samper, Rudolf | Bayerische Kommunalgesetze, Kommentar |
| Maunz, Theodor | Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern, BayVBl 1968, S. 162
Die Verfassungsmäßigkeit der Finanzreform, NJW 1968, S. 2033
Verfassungsinhalt und Verfassungswirklichkeit, BayVBl 1969, S. 1
Deutsches Staatsrecht (19. Aufl., 1973 und 22. Aufl., 1978)
Gemeinschaftsaufgaben im Bildungsbe-
reich, in: Festschrift für F.A. v.d.
Heydte II (1977), S. 1053 |
| Maunz, Theodor/Dürig, Günter/
Herzog, Roman/Scholz, Rupert | Grundgesetz, Kommentar |
| Maurer, Hartmut | Rechtsschutz gegen Rechtsnormen, in:
Tübinger Festschrift für Eduard Kern
(1968), S. 275 |
| Maury, Karl | Sind unsere Landschaftsschutz-Verordnungen gültig?, DVBl 1964, S. 344 |
| Mayer, Otto | Deutsches Verwaltungsrecht I (3. Aufl., 1924, Nachdruck 1961) |
| Mayntz, Renate | Funktionen der Beteiligung bei öffentlicher Planung, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 50 (1972), S. 341 |

- Mayntz-Trier, Renate Politische Planung und demokratische Beteiligung, in: Gutachten für die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform (1971)
- Meder, Theodor Handkommentar zur Verfassung des Freistaates Bayern (1971)
- Meessen, Karl Matthias Maßnahmegesetz, Individualgesetze und Vollziehungsgesetze, DÖV 1970, S. 314
- Menger, Christian-Friedrich Das Gesetz als Norm und Maßnahme, VVDStRL 15 (1957), S. 3
Höchststrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, VerwArch 1972, S. 447
Verwaltungsrichtlinien - autonome Rechtsetzung durch die Exekutive?, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 50 (1972), S. 299
- Menger, Christian-Friedrich/
Erichsen, Hans-Uwe Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, VerwArch 1966, S. 175
- Meyer, Hans/Borg-Maciejewski,
Hermann Verwaltungsverfahrensgesetz (1976)
- Meyer-Cording, Ulrich Die Rechtsnormen (1971)
- Motyl, Monika Die Gemeinden in der Landesplanung (1973)
- Münch, Ingo v. Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, VVDStRL 31 (1973), S. 51
Grundgesetzkommentar (1975-1978)
- Mussgug, Reinhard Der Haushaltsplan als Gesetz (1976)
- Mutius, Albert v. Rechtsnorm und Verwaltungsakt, in: Festschrift für Hans J. Wolff (1973), S. 167

- | | |
|--|---|
| Nawiasky, Hans | Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe (2. Aufl., 1948)
Die Verpflichtung der Regierung durch Beschlüsse des Landtags nach bayerischem Verfassungsrecht, in: Festschrift für Willibalt Apelt (1958), S. 137 |
| Niemeier, Hans Gerhart/
Müller, Gottfried | Raumplanung als Verwaltungsaufgabe (1964) |
| Obermayer, Klaus | Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, VVDStRL 18 (1960), S. 144
Diskussionsbeitrag, VVDStRL 18 (1960), S. 211
Allgemeines Verwaltungsrecht, in: J. Mang/Th. Maunz/F. Mayer/K. Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern (4. Aufl., 1975), S. 123
Leistungsstörungen beim öffentlich-rechtlichen Vertrag, BayVBl 1977, S. 546 |
| Oberndörfer, Dieter | Politische Planung, in: Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Anlagenband (1969), S. 314 |
| Oberndorfer, Peter | Strukturprobleme des Raumordnungsrechts, Die Verwaltung 1972, S. 257 |
| Obert, Günter | Eine zeitgemäße Finanzverfassung, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (1969), Nr. 65, S. 555 |
| Oldiges, Martin | Grundlagen eines Plangewährleistungsrechts (1970) |
| Oppermann, Thomas | Gemeinsame Bildungs- und Forschungsfinanzierung durch Bund und Länder nach Art. 91 b und Art. 104 a Grundgesetz, DÖV 1972, S. 591 |
| Ossenbühl, Fritz | Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz (1968)
Diskussionsbeitrag, Verhandlungen des 50. Dt. Juristentages II (1974), S. I 192 |

Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit, dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung?, Gutachten B zum 50. Dt. Juristentag (1974)

Schule im Rechtsstaat, DÖV 1977, S. 801

Die Quellen des Verwaltungsrechts, in: H.-U. Erichsen/W. Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht (3. Aufl., 1978), S. 55

Pagenkopf, Hans

Kommunalrecht (2. Aufl., 1975/1976)

Papier, Hans-Jürgen

Die rechtlichen Grenzen der Bauleitplanung, DVBl 1975, S. 461

Pappermann, Ernst

Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung, DÖV 1973, S. 505

Patzig, Werner

Der "allgemeine Lastenverteilungsgrundsatz" des Art. 106 Abs. 4 Nr. 1 des Grundgesetzes, AÖR 86 (1961), S. 245

Der kooperative Föderalismus, DVBl 1966, S. 389

Gegenwartsfragen des Finanzverfassungsrechts, AÖR 92 (1967), S. 297

Soll und Haben der Finanzreform, DVBl 1969, S. 429

Die ersten Ausführungsgesetze zur Finanzreform, DVBl 1969, S. 889

Penski, Ulrich

Voraussetzungen für den Eintritt der Rechtsverbindlichkeit von Bebauungsplänen nach § 12 BBauG, DVBl 1970, S. 44

Pestalozza, Christian

Formenmißbrauch des Staates (1973)

Peter, Christoph

Darf der Bundesgesetzgeber zum Erlaß gesetzesändernder Rechtsverordnungen ermächtigen?, AÖR 1967, S. 357

- Peter, Ferdinand v. Zur Beteiligung des Parlaments an der Planung auf Bundesebene, DÖV 1973, S. 336
- Peters, Hans Unzeitgemäße Selbstverwaltungsangelegenheiten?, DÖV 1949, S. 326
Diskussionsbeitrag, VVDStRL 18 (1960), S. 182
- Pfeifer, Helfried Diskussionsbeitrag, VVDStRL 18 (1960), S. 189
- Pfeifer, Manfred Investitionszulagengesetz und Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe, DVBl 1975, S. 323
- Piduch, Erwin Adolf Bundeshaushaltsrecht, Loseblattkommentar (1969)
- Pietzner, Rainer Diskussionsbeitrag, Verhandlungen des 50. Dt. Juristentages II (1974), S. I 136
- Prost, G. Über die Autonomie, NJW 1955, S. 1463
- Pruns, Herbert Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes", DÖV 1973, S. 217
- Püttner, Günter/
Kretschmer, Gerald Die Staatsorganisation (1978)
- Quaritsch, Helmut Das parlamentslose Parlamentsgesetz (2. Aufl., 1961)
- Rasch, E. Entstehung und Auflösung von Körperschaften des öffentlichen Rechts, DVBl 1970, S. 765
- Redeker, Konrad Staatliche Planung im Rechtsstaat, JZ 1968, S. 537
Von der Nachbarklage zum Planbefolgungsanspruch (Plangewährleistungsanspruch), DVBl 1968, S. 7

- Bürger und Anwalt im Spannungsfeld von Sozialstaat und Rechtsstaat, NJW 1973, S. 1153
- Renck, Ludwig Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz gegen Rechtsnormen, JUS 1976, S.273
Die Rechtsnatur von Verkehrsregelungen durch Verkehrszeigen, JUS 1967, S. 545
- Rietdorf, Fritz Die Gemeinschaftsaufgaben - ein Schritt zur gemeinsamen Aufgabenplanung von Bund und Ländern?, DÖV 1972, S. 513
Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit, dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung?, Referat vor dem 50. Deutschen Juristentag, Verhandlungen des 50. Dt. Juristentages II (1974), S. I 25
Kreientwicklungsplanung in Nordrhein-Westfalen, DÖV 1975, S. 191
- Ritter, Ernst-Hasso Grenzen der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle, DÖV 1976, S. 802
- Roellecke, Gerd Der Begriff des positiven Gesetzes und das Grundgesetz (1969)
- Roellenbleg, Rainer R. Zwischengliedstaatliche Verträge und Institutionen, DÖV 1968, S. 225
- Rüfner, Wolfgang Das Recht der öffentlich-rechtlichen Schadensersatz- und Entschädigungsleistungen, in: H.-U. Erichsen/W. Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht (3. Aufl., 1978), S. 395
- Ruhe, Hans Neue Form der Zusammenarbeit zwischen Bund und Länder, DStZ 1969, S. 369
Die Ausführungsgesetze zu den Gemeinschaftsaufgaben, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (1969), Nr. 46, S. 395 (entspricht inhaltlich den Ausführungen in DStZ 1969, S. 369)
- Rupp, Hans-Heinrich Berufsregelung durch gesetzesändernde Verwaltungsverordnungen?, DÖV 1963, S. 678

Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre (1965)

Die "Verwaltungsvorschriften" im grundgesetzlichen Normensystem, JUS 1975, S. 609

Sandtner, Walter

Zwischenbericht über die Enquête-Kommission Verfassungsreform, DVBl 1971, S. 682

Ein Jahr Enquête-Kommission Verfassungsreform, DVBl 1972, S. 324

Zwischenbilanz der Enquête-Kommission Verfassungsreform, ZfParl 1973, S. 80

Das föderative System und seine Fortentwicklung, BayVBl 1973, S. 421

Die Enquête-Kommission Verfassungsreform in der 6. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, DVBl 1973, S. 774

Schack, Friedrich

Die gesetzvertretenden Verordnungen, DÖV 1962, S. 652

Ausführungsverordnungen und gesetzergänzende Verordnungen, JZ 1964, S.252

Schäfer, Hans

Die bundesstaatliche Ordnung - ein immerwährendes Problem Weimars und eine noch offene Frage Bonns, DVBl 1969, S. 420

Rezension zu B. Tiemann: Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht (1970), DVBl 1972, S. 234

Rezension zu G. Kisker: Kooperation im Bundesstaat (1971), DVBl 1973, S. 517

Schäfer, Rudolf

Berliner Ansätze einer Beteiligung des Parlaments an der Regierungsplanung, ZfParl 1972, S. 182

Schaumann, Wilfried

Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, VVDStRL 19 (1961), S. 86
Diskussionsbeitrag, VVDStRL 24 (1966), S. 214

Schenke, Wolf-Rüdiger

Delegation und Mandat im Öffentlichen Recht, VerwArch 1977, S. 118

Gesetzgebung durch Verwaltungsvorschriften, DÖV 1977, S. 27

Scheuner, Ulrich

Grundfragen des modernen Staates, in: H. Wandersleb, Recht - Staat - Wirtschaft III (1951), S. 126

Der Bereich der Regierung, in: Festgabe für Rudolf Smend (1952), S. 253

Diskussionsbeitrag, VVDStRL 15 (1957), 69

Die Aufgabe der Gesetzgebung in unserer Zeit, DÖV 1960, S. 601

Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie, in: Festschrift für Hans Huber (1961), S. 222

Struktur und Aufgabe des Bundesstaates in der Gegenwart, DÖV 1962, S. 641

Das Wesen des Staates und der Begriff des Politischen in der neueren Staatslehre, in: Staatsverfassung und Kirchenordnung, Festgabe für Rudolf Smend zum 80. Geburtstag (1962), S. 225

Bildungsplanung und ihre Rechtsgrundlagen, DÖV 1965, S. 545

Verfassungsrechtliche Probleme einer zentralen staatlichen Planung, in: Joseph H. Kaiser, Planung I (1965), S. 67

Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik, DÖV 1966, S. 513

Politische Koordination in der Demokratie, in: Festschrift für Gerhard Leibholz (1966), S. 899

Das Gesetz als Auftrag der Verwaltung, DÖV 1969, S. 585

Entwicklungslinien des parlamentarischen Regierungssystems in der Gegenwart, in: Festschrift für Adolf Arndt (1969), S. 385

Kooperation und Konflikt - Das Verhältnis von Bund und Länder im Wandel, DÖV 1972, S. 585

Zur Entwicklung der politischen Planung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Festschrift für Werner Weber (1974), S. 369

- Schick, Walter Haushaltsplan und Haushaltsgesetz vor Gericht, JZ 1967, S. 271
Kontrolle der Planung durch die Verfassungsgerichtsbarkeit, JZ 1974, S. 470
"Gesetz, Gesetzgebung", in: Evangelisches Staatslexikon (2. Aufl., 1975), Spalte 842
- Schlichter, Otto/Stich,
Rudolf/Tittel,Hans-Joachim Bundesbaugesetz, Loseblattkommentar (2. Aufl., 1977)
- Schmidt, Volker Finanz- und Aufgabenplanung als Instrumente der Regierungsplanung, Die Verwaltung 1973, S. 1
- Schmidt, Walter Das Verhältnis von Bund und Ländern im demokratischen Bundesstaat des Grundgesetzes, AÖR 87 (1962), S. 253
Die Gleichheitsbindung an Verwaltungsvorschriften, JUS 1971, S. 184
- Schmidt-Assmann, Eberhard Grundfragen des Städtebaurechts (1972)
Planung unter dem Grundgesetz, DÖV 1974, S. 541
Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL 34 (1976), S. 221
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno/
Klein, Franz Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (5. Aufl., 1980)
- Schmitt, Carl Verfassungslehre (4. unveränderte Aufl., 1964)
- Schmitt, Rudolf W. Vorschläge der Enquête-Kommission "Verfassungsreform" zur Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung, BayVB1 1977, S. 385
- Schmittner, Konrad Gedanken zum Hochschulbauförderungsgesetz, DUZ 1969, Heft 17/18, S. 19
Bundestag und Verfassungsreform. Die Zwischenergebnisse der Enquête-Kommission für Fragen der Verfassungsreform, BayVB1 1973, S. 625

- Schnapp, Friedrich E. Amtsrecht und Beamtenrecht (1977)
- Schneider, Hans Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen deutschen Bundesländern, DÖV 1957, S. 644
Über Einzelfallgesetze, in: Festschrift für Carl Schmitt (1959), S. 159
Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, VVDStRL 19 (1961), S. 1
Autonome Satzung und Rechtsverordnung, in: Festschrift für Philipp Möhring (1965), S. 521
- Scholz, Rupert Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL 34 (1976), S. 163
- Schröder, Meinhard Planung auf staatlicher Ebene (1974)
Die richterliche Kontrolle des Planungsermessens, DÖV 1975, S. 308
Diskussionsbeitrag, Verhandlungen des 50. Dt. Juristentages II (1974), S. I 79
- Schwarze, Jürgen Rechtsfragen bei der Errichtung von Kernkraftwerken, DÖV 1973, S. 700
- Seeger, Julius Finanzierung von Länderaufgaben durch den Bund, DÖV 1968, S. 781
Möglichkeiten der Beteiligung des Landtags an den Planungen der Landesregierung, Gutachten, in: Parlamentarische Kontrolle der Regierungsplanung - Gutachtliche Stellungnahmen, hrsg. vom Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen (1973), S. 69
- Sellmann, Klaus-Albrecht Der schlichte Parlamentsbeschluß (1966)
- Selmer, Peter Der Vorbehalt des Gesetzes, JUS 1968, S. 489
- Siburg, Friedrich-Wilhelm Finanzreform und Förderung der wissenschaftlichen Forschung, DÖV 1967, S. 774

- Simon, Alfons Nachfolgelasten und Nachfolgelasten-
verträge der Gemeinden - ein Risiko,
BayVBl 1974, S. 145
- Simson, Werner v. Planänderung als Rechtsproblem, in:
Joseph H. Kaiser, Planung I (1965),
S. 405
- Smend, Rudolf Die politische Gewalt im Verfassungs-
staat und das Problem der Staatsform,
in: Festgabe für Wilhelm Kahl (1923),
Beitrag III
- Soell, Hermann Sind die Gemeinschaftsaufgaben nach
Art. 91 a GG ein geeignetes Instrument
zur Weiterentwicklung des föderativen
Systems?, in: Festschrift für Ernst
Forsthoff zum 70. Geburtstag (1972),
S. 397
- Spanner, Hans Grundsätzliche Fragen des Verordnungs-
rechts, BayVBl 1962, S. 225

Über Finanzreform und Bundesstaat -
Ab- oder Umbau des Bundesstaates un-
ter besonderer Berücksichtigung der
Gemeinschaftsaufgaben, in: Festgabe
für Theodor Maunz zum 70. Geburtstag
(1971), S. 375
- Stadler, Hans Die neue Finanzverfassung, BayVBl 1969,
S. 297
- Staff, Ilse Neue Perspektiven der Bildungsplanung?
Ein Beitrag zum Zwischenbericht der
Enquête-Kommission für Fragen der Ver-
fassungsreform, DÖV 1973, S. 725
- Stark, Christian Autonomie und Grundrechte, AÖR 1967m
S. 449

Der Gesetzesbegriff des Grundgesetzes
(1970)
- Stern, Klaus Zur Grundlegung einer Lehre des öffent-
lich-rechtlichen Vertrages, VerwArch
49 (1958), S. 106

Zur Problematik der Inkorporierung
eines "Aufgabenplanungssystems" in der
Organisationsstruktur der Bundesregie-
rung, Referat vor der Projektgruppe Re-
gierungs- und Verwaltungsreform, in:
Erster Bericht zur Reform der Struktur
von Bundesregierung und Bundesver-

- waltung, Anlagenband (1969), S. 563
- Totalrevision des Grundgesetzes?, in: Festgabe für Theodor Maunz zum 70. Geburtstag (1971), S. 391
- Rationale Infrastrukturpolitik und Regierungs- und Verwaltungsorganisation, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 58 (1971), S. 69
- Das Staatsrecht der Bundesrepublik I (1977)
- Stettner, Rupert Die Bindung der Gemeinde durch den Folgekostenvertrag, AÖR 1977, S. 544
- Stich, Rudolf Das Verwaltungshandeln, JUS 1964, S. 333
- Die Mitwirkung des Bürgers und der Öffentlichkeit an der Raumplanung, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 50 (1972), S. 355
- Die Planstufen der Orts-, Regional- und Landesplanung, DVBl 1973, S. 589
- Strauß, Franz Josef Die Finanzverfassung, in: Geschichte und Staat, Bd. 144/145 (1969)
- Thaysen, Uwe Sicherung der parlamentarischen Kontrolle über Regierungsplanung, ZfParl 1972, S. 176
- Thiem, Hans Kommunale Satzungen, Schleswig-Holsteinische Anzeigen 1966, S. 241
- Thieme, Werner Zur Systematik verwaltungsrechtlicher Handlungsformen, in: Hamburger Festschrift für Friedrich Schack (1966), S. 157
- Für eine Totalrevision des Grundgesetzes, ZRP 1969, S. 32
- Föderalismus im Wandel - Analyse und Prognose des Verhältnisses von Bund und Land Nordrhein-Westfalen von 1949 bis 1975 (1970)

- Thoma, Richard Die Funktionen der Staatsgewalt - Grundbegriffe und Grundsätze, in: G. Anschütz/R. Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts II (1932), S. 108
- Tiemann, Burkhard Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht (1970)
Die neuen Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a, b GG) im System des Grundgesetzes, DÖV 1970, S. 161
Gemeinschaftsaufgaben und bundesstaatliche Kompetenzordnung (Stellungnahme zu R. Goroncy in DÖV 1970, S. 109 und DVBl 1970, S. 310), DÖV 1970, S. 725
Der Beteiligungsgrad des Bundes an den Gemeinschaftsaufgaben, Schlußwort, DÖV 1971, S. 86
Die neue Investitionskompetenz des Bundes in ihrer verfassungsrechtlichen Bedeutung für Länder und Gemeinden, BayVBl 1970, S. 157
Gemeinschaftsaufgaben und Bundesfinanzhilfen im Verhältnis zur gemeindlichen Selbstverwaltung, BayBgm 1970, S. 61
Die Grundsatzgebung des Bundes, BayBgm 1971, S. 285
Rezension zu G. Kisker: Kooperation im Bundesstaat (1971), AÖR 97 (1972), S. 451
- Toeche-Mittler, Klaus Aspekte und Erfahrungen der Planung im modernen Staat, DVBl 1967, S. 763
- Triepel, Heinrich Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reich (1907)
Delegation und Mandat im öffentlichen Recht - Eine kritische Studie (1942)
- Troeger-Gutachten Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland (1966)
- Tschira, Oskar/
Schmitt Glaeser, Walter Verwaltungsprozeßrecht (3. Aufl., 1977)

- | | |
|--|--|
| Ule, Carl Hermann | Das besondere Gewaltverhältnis,
VVDStRL 15 (1957), S. 133
Diskussionsbeitrag, VVDStRL 18 (1960),
S. 185
Verwaltungsprozeßrecht (7. Aufl.,
1978) |
| Ule, Carl Hermann/
Laubinger, Hans-Werner | Verwaltungsverfahrensrecht (1977) |
| Vitzthum, Wolfgang Graf | Parlament und Planung (1978) |
| Voigt, Roland | Die Rechtsformen staatlicher Pläne
(1979) |
| Voigt, Rüdiger | Einfluß und Wirkungsmöglichkeiten
der Landesparlamente, BayVBl 1977,
S. 97 |
| Volkmar, Dieter | Allgemeiner Rechtssatz und Einzel-
akt (1962) |
| Wagner, Frido | Aufgabe und Gliederung der Länder im
neuen Jahrzehnt, DÖV 1970, S. 154
Von der Rahmenplanung zur Entwick-
lungsplanung, DÖV 1970, S. 93
Zur Praxis der Aufstellung von Ent-
wicklungsplanungen, AfK 1970, S. 47
Für ein neues Instrumentarium der
öffentlichen Planung, in: Veröffent-
lichungen der Akademie für Raumfor-
schung und Landesplanung, Bd. 80
(1972), S. 23
Öffentliche Planung und zukünftige
politische Entscheidung, in: Schrif-
tenreihe der Hochschule Speyer, Bd.
50 (1972), S. 571
Regierungsprogramme und Regierungsplä-
ne in Bund und Ländern - Überblick,
in: Schriftenreihe der Hochschule
Speyer, Bd. 51 (1973), S. 13
System einer integrierten Entwick-
lungsplanung im Bund, in den Ländern
und in den Gemeinden, in: Schriften-
reihe der Hochschule Speyer, Bd. 55
(1975), S. 129 |

- Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung, DÖV 1977, S. 587
- Wagner, Heinz Um ein neues Verfassungsverständnis. Gedanken zur 15. Grundgesetzänderung, DÖV 1968, S. 604
- Wahl, Rainer Die politische Planung in den Reformüberlegungen der Bundesregierung, DÖV 1971, S. 42
 Notwendigkeit und Grenzen langfristiger Aufgabenplanung, Der Staat 1972, S. 459
 Der Regelungsgehalt von Teilentscheidungen in mehrstufigen Planungsverfahren, DÖV 1975, S. 373
 Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung I (1978)
- Walter, Robert/
 Schmitt Glaeser, Walter Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, VVDStRL 31 (1973), S. 147
- Weber, Werner VVDStRL 19 (1961), S. 158
 Raumordnung und Raumplanung, DÖV 1963, S. 785
 Die Gegenwartsfrage des deutschen Föderalismus (1966)
 Die Bundesrepublik und ihre Verfassung an der Schwelle des dritten Jahrzehnts, DVBl 1969, S. 413
 Das Problem der Revision oder einer Teilrevision des Grundgesetzes, in: Festgabe für Theodor Maunz zum 70. Geburtstag (1971), S. 451
- Wehgartner, Robert Eine verfassungsrechtliche Fehlkonstruktion, in: Bay. Staatszeitung Nr. 10 vom 11.03.1966
- Werner, Fritz Zur Kritik an der Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl 1957, S. 221
- Westbomke, Konrad Der Anspruch auf Erlass von Rechtsverordnungen und Satzungen (1976)

- Wilke, Dieter Art. 80 GG, in: H. v. Mangoldt/
Friedrich Klein, Das Bonner Grund-
gesetz III (2. Aufl., 1974), S.
1900
Bundesverfassungsgericht und Rechts-
verordnungen, AÖR 1973, S. 196
- Wimmer, Raimund Gewaltentrennung und Gewaltenkoopera-
tion in der Bildungsplanung, ZRP
1970, S. 199
Über Rechtsnatur und Justiziabilität
öffentlicher Bildungspläne, DVBl 1970,
S.305
Rechtliche Aspekte kommunaler Schul-
entwicklungsplanung, DVBl 1971, S.
533
- Wolff, Bernhard Die Ermächtigung zum Erlass von Rechts-
verordnungen nach dem Grundgesetz,
AÖR 1952/53, S. 194
AÖR 78, S. 216
- Wolff, Hans J./
Bachof, Otto Verwaltungsrecht, Bd. 1 (9. Aufl.,
1974)
- Zeh, Wolfgang Perspektiven für eine Grundgesetz-
reform. Diskussionsstand der vom
Bundestag 1970 eingesetzten Enquête-
Kommission für Fragen der Verfassungs-
reform, ZRP 1972, S. 171
- Zusammenfassender Bericht Über die Verhandlungen des Arbeits-
ausschusses der Bund-Länder-Arbeits-
gruppe für die Finanzreform (1967,
Maschinenschrift), teilweise abgedr.
bei W. Henrichs, Gemeinschaftsauf-
gaben (1968), S. 24

Lebenslauf

Ich wurde am 25. Juli 1952 in Lauingen/Donau als zweites Kind des Kaufmanns Erwin Kalinna und seiner Ehefrau Annemie, geb. Sampt, geboren.

Von 1958 bis 1962 besuchte ich die Knabenschule Lauingen, von 1962 bis 1964 die Oberrealschule Dillingen und von 1964 bis zum Abitur im Juni 1971 das Albertus-Gymnasium Lauingen.

Von September 1971 bis Juli 1973 absolvierte ich eine Banklehre, die ich mit der Kaufmanns-Gehilfenprüfung abschloß. Gleichzeitig studierte ich vom Wintersemester 1971/72 bis zum Sommersemester 1972 an der Universität München Betriebswirtschaftslehre.

Im Anschluß an die Banklehre studierte ich vom Wintersemester 1973/74 bis zum Sommersemester 1978 ebenfalls an der Universität München Jura. Die Erste Juristische Staatsprüfung legte ich im Termin 1978/II ab, die Zweite Juristische Staatsprüfung im Termin 1981/I.

